

Minna Keränen ja Anne Rusanen

JURIDINEN VASTUU KELAN ASIAKASPALVELUSSA

Opinnäytetyö
Kajaanin ammattikorkeakoulu
Liiketalouden ja hallinnon ala
Liiketalouden koulutusohjelma
Syksy 2011



| | |
|---|---|
| Koulutusala Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala | Koulutusohjelma Liiketalouden koulutusohjelma |
| Tekijä(t) Minna Keränen ja Anne Rusanen | |
| Työn nimi Juridinen vastuu Kelan asiakaspalvelussa | |
| Vaihtoehtoiset ammattiopinnot Oikeudelliset opinnot | Ohjaaja(t) Hannu Juntunen |
| | Toimeksiantaja |
| Aika Syksy 2011 | Sivumäärä ja liitteet 50 |
| <p>Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää kenen on vastuu julkishallinnon ja erityisesti Kansaneläkelaitoksen asiakaspalvelussa, jos asiakkaalle annetaan väärää neuvoja tai asiakas ymmärtää neuvot väärin.</p> <p>Tutkimus suoritettiin laadullisena tutkimuksena ja aineistona käytettiin lainsäädäntöä, oikeuskirjallisuutta ja eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjä kanteluja ja niiden ratkaisuja.</p> <p>Tutkimuksen tuloksena selvisi, että vaikka asiakkaalle asiakaspalvelussa annetut neuvot eivät periaatteessa ole asiakasneuvojaa sitovia, on niillä silti suuri merkitys asiakkaan asian kannalta. Asiakas ei voi tietää miten hänen asiansa viranomaisessa etenee. Hän ei voi tietää esimerkiksi mitä tietoja hänen tulisi antaa juuri tiettyä etuutta haikiessaan. Tällöin asiakaspalvelijalla on suuri rooli selvittää asiakkaalle nämä asiat yleisellä tasolla ja siten parantaa asiakkaan oikeusturvaa ja nopeuttaa asian käsittelyä.</p> <p>Parannusehdotuksena on, että kaikissa julkishallinnon asiakaspalvelutilanteissa tulisi asiakkaalle selvittää asia yleisellä tasolla kokonaiskuvan saamiseksi. Tämän jälkeen asiakasta olisi ohjattava juuri hänen asiansa selvittämiseksi mahdollisimman tarkasti. Lopuksi asiakkaan kanssa tulisi vielä kerrata sovitut asiat ja annetut neuvot väärinkäytysten ehkäisemiseksi.</p> <p>Jatkotutkimuksena olisi mielenkiintoista selvittää, miten Kansaneläkelaitoksella marraskuussa 2011 käyttöön otettu uusi ATK-järjestelmä, jossa kirjataan kaikki asiakaspalvelutilanteet ja asiakkaalle annetut neuvot ylös, vaikuttaa esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen määrään.</p> | |
| Kieli | Suomi |
| Asiasanat | Neuvontavelvollisuus, hallintolaki, hyvä hallinto, julkishallinto ja Kansaneläkelaitos |
| Säilytyspaikka | <input checked="" type="checkbox"/> Verkkokirjasto Theseus <input checked="" type="checkbox"/> Kajaanin ammattikorkeakoulun kirjasto |

| | |
|---|---|
| School Business | Degree Programme Business Administration |
| Author(s) Minna Keränen ja Anne Rusanen | |
| Title Legal Responsibility in Social Insurance Institution (=Kela) Customer Service | |
| vaihtoehtiset Optional Professional Studies Business Administration and Law | Instructor(s) Hannu Juntunen |
| | Commissioned by |
| Date Autumn 2011 | Total Number of Pages and Appendices 50 |
| <p>The target of this thesis was to research the legal responsibility in public service and particularly in Social Insurance Institution (Kela) service, if a customer is misinformed or understands the advice wrong.</p> <p>The research was made as qualitative research. The source material includes Finnish Law, legal literature, as well as complaints received by the Parliamentary Ombudsman and the decisions made.</p> <p>The findings of the thesis indicate that even though the advice given to a customer in public service is not binding in principle, it still does have a big influence on the customer's issue in authority. A person cannot know how his issue in authority proceeds. He cannot know, for example, what information he has to give the authority for a certain issue. In that case the customer service personnel have a really big role to explain the issue in general for the customer. That guarantees legal protection for the person and speeds up his issue in authority.</p> <p>The proposal for improvement is that all the public administration front-desk officials should explain the issue in general for the person to give an overall picture of the matter in question. After that the person should be guided as carefully as possible, covering details of his/her issue. At the end of the service event the official should go through all the given advice once again to prevent misunderstanding.</p> <p>For further study it would be interesting to find out how the new computer program that was taken into use in November 2011 in Kela will affect, for example, the amount of complaints made to the Parliamentary Ombudsman.</p> | |
| Language of Thesis English | |
| Keywords | Legal obligation for advice, administrative legislation, good administration, public administration and The Social Insurance Institution |
| Deposited at | <input checked="" type="checkbox"/> Electronic library Theseus <input checked="" type="checkbox"/> Library of Kajaani University of Applied Sciences |

ALKUSANAT

Tässä sitä nyt ollaan, opintojen loppusuoralla, vaikka monesti on matkan varrella usko loppunut ja melkein jo luovutettukin. Matka on ollut todella mielenkiintoinen ja paljon antava, mutta myös raskas. Harva saa päähänsä suorittaa opintoja työn ja perheen ohella. Tähän saavutukseen emme olisi päässeet ilman joustavia ja ymmärtäviäisiä perheitämme. Opiskeluryhmän henki on ollut todella kannustava ja opiskeluilmapiiri rento ja lämminhenkinen. Ihanat opettajapersoonat ovat tuoneet väriä ja mielenkiintoa opiskeluun. Siispä haluamme esittää suuret kiitokset kaikille edellä mainituille. Erityiskiitokset ansaitsee opettajamme, Hannu Juntunen, joka jaksoi kannustaa meitä vielä viime metreillä opinnäytetyön kanssa. Myös me, tämän opinnäytetyön tekijät, haluamme kiittää toisiamme kannustuksesta ja tuesta. Yksin tuskin kumpikaan meistä olisi jaksanut lähteä ajamaan Sotkamosta Kajaaniin tunneille syyspiimeillä räntäsateessa töiden jälkeen. Nyt sanomme opinnoille hyvästit ja suunnistamme kohti uusia haasteita.

Uusi ei synny vain uudesta,

vaan myös vanhan näkemisestä uudessa valossa.

S. Kierkegaard

SISÄLLYS

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | JOHDANTO | 1 |
| 2 | TUTKIMUSMENETELMÄ JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS | 3 |
| 2.1 | Tutkimusmenetelmä | 3 |
| 2.2 | Teorianmuodostuksen erityispiirteet laadullisessa tutkimuksessa | 3 |
| 2.3 | Tutkimuksen perusjoukko ja valitut näytteet | 5 |
| 2.4 | Tutkimusanalyysi | 6 |
| 3 | KANSANELÄKELAITOS | 8 |
| 3.1 | Kansaneläkelaitoksen organisaatio | 8 |
| 3.2 | Kansaneläkelaitoksen palvelutoiminnan kehittäminen | 10 |
| 4 | VIRANOMAISNEUVONTA HALLINNOSSA | 13 |
| 4.1 | Viranomaisneuvonnan historiaa | 13 |
| 4.2 | Suomalaisen hallinto-oikeuden syntyminen | 13 |
| 4.3 | Paineet hallintolain uudistukselle | 15 |
| 4.4 | Hallintolain uudistus vuonna 2004 | 18 |
| 4.5 | Hallinnon keskeiset menettelysäännökset | 20 |
| 4.6 | Hallintolakia täydentävät yleislait | 20 |
| 5 | NEUVONTA | 22 |
| 5.1 | Neuvontavelvollisuus | 23 |
| 5.2 | Neuvontavelvollisuuden rajoitukset | 27 |
| 5.3 | Virheellinen neuvonta | 27 |
| 6 | TUTKIMUSTULOKSET | 29 |
| 6.1 | Viivästys Kansaneläkelaitoksessa opintotukilautakunnan päätöksen ja maksukehotuksen tiedoksiannossa turvakieltoasiakkaalle (3309/2006) | 29 |
| 6.2 | Yksityisen hoidon tuen liikamaksun perintä (86/2006) | 30 |
| 6.3 | Huolimattomuus sairauspäiväraha-asian käsittelyssä ja päätösten perustelemissa (4289/2009) | 32 |
| 6.4 | Eläkeläisalennuksiin oikeuttavat merkinnät sairausvakuutuskortissa (1207/2006) | 34 |
| 6.5 | Kelan antaman neuvonnan virheellisyys ja virheet takaisinperintäasian käsittelyssä (2350/2003) | 37 |

| | | |
|------|---|----|
| 6.6 | Viranomaisen neuvonnan asianmukaisuus ja huolellisuus (1351/2008) | 38 |
| 6.7 | Virhe sairauspäiväraha-asian selvittämisessä (2197/2007) | 39 |
| 6.8 | Virheet työnhakijan neuvonnassa (4204/2009) | 40 |
| 6.9 | Kansaneläkelaitoksen neuvontavelvollisuus (33/2003) | 41 |
| 6.10 | Potilastiedot on pidettävä salassa (1840/2010) | 42 |
| 6.11 | Salassa pidettävien asiakirjojen käsittely ja asiakirjojen luovuttaminen henkilöllisyyttä tarkastamatta sosiaalipalvelukeskuksessa (941/2007) | 44 |
| 7 | POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET | 46 |
| 8 | LÄHTEET | 49 |
| 8.1 | Kirjallisuuslähteet | 49 |
| 8.2 | Virallislähteet | 49 |
| 8.3 | Sähköiset lähteet | 49 |

1 JOHDANTO

Tarkoituksena on tutkia neuvontaa ja virkavastuuta yleisesti julkishallinnossa ja erityisesti Kelan asiakaspalvelussa. Idea lähti liikkeelle siitä, että toinen meistä on töissä Kelalla asiakasneuvojana ja halusimme tutkia tarkemmin virkamiehen vastuuta ja neuvontavelvollisuutta. Raportista voisi olla hyötyä myös Kelalle. Aihe on ajankohtainen, koska Kelalle tulee jatkuvasti valituksia ja oikeusasiamiehelle tehdään kanteluja siitä, että asiakasta on neuvottu väärin tai näin asiakas on tilanteen kokenut. Työ Kelan, tai minkä tahansa julkisyhteisön asiakasneuvonnassa on vaativaa ja monisäikeistä.

Kelalla on koettu, että neuvontatilanteessa esille tulleiden asioiden ja näkemysten dokumentointi saattaa olla ongelmallista. Jälkeenpäin voikin olla vaikeaa osoittaa, kuinka asiakasta on neuvottu, sillä neuvonta tapahtuu usein suullisesti eikä siitä yleensä jää merkintöjä, varsinkin jos asiakkaan asia ei ole vielä vireillä viranomaisessa. Usein toimihenkilön ja asiakkaan näkemykset eroavat neuvontatilanteen tapahtumista ja siitä millaista informaatiota asiakas on saanut. (Mattila 2004, 87.) Vaikka palveluneuvojille on ohjeistettu kirjoittamaan asiakkaan kanssa sopimansa asiat Kelan järjestelmään ylös, se on kuitenkin harvemmin käytännössä tapahtunut näin.

Aihetta valittaessa oli tiedossa, että Kelalle on tulossa uusi ATK-ohjelma marraskuussa 2011, jossa asiakkaan asiointia Kelalla voidaan seurata vielä tarkemmin, esimerkiksi kaikki asiakaskäynnit asiakaspalvelupisteessä dokumentoidaan jatkossa. Näin nähdään miten asiakasta on ohjeistettu tai mitä asiakkaan kanssa on sovittu ja nämä tiedot voidaan tarvittaessa jälkikäteen tarkistaa. Samalla voidaan kartoittaa esim. henkilökunnan tarvetta lisäkoulutukseen.

Hallintolaki uudistettiin vuonna 2004 ja silloin on Henri Mattila tehnyt tutkimuksen Neuvontavelvollisuus Kelan asiakaspalvelussa. Tässä tutkimuksessa tuodaan esille uusia lainsäädännön neuvonnalle asettamia vaatimuksia ja kriteerejä joihin täytyy kiinnittää huomiota neuvontaa annettaessa, sekä tutkitaan miten nämä käytännössä ovat toteutuneet. (Mattila 2004.)

Lainsäädännön uudistumisen myötä neuvontavelvollisuus laajentui kaikkiin hallintoasian käsittelyvaiheisiin, kun taas hallintomenettelylaki velvoitti neuvomaan lähinnä vain asian vireilepanoa koskeissa kysymyksissä. Uusi hallintolaki asettaa myös palvelulle minimitason. Me-

nettelyllisen neuvonnan lisäksi uusi laki velvoittaa viranomaisen antamaan asiakkaalle myös aineellista eli hallintopäätöksen sisältöä koskevaa neuvontaa. (Mattila 2004, 122.)

Kirsi Kuusikon Väitöskirjassa *Neuvonta hallinnossa* (2000) käsitellään viranomaisen neuvontavelvollisuutta ja hallinnon asiakkaan oikeutta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista vanhemman hallintomenettelylain puitteissa julkishallinnossa yleensä. Julkaisussa *Neuvontavelvollisuus Kelan asiakaspalvelussa* tarkastellaan Kelan neuvontavelvollisuuden rajoja uuden hallintolain (434/2003) laajennettua viranomaisten neuvontavelvollisuutta (Mattila 2004).

Tarkoituksena tässä tutkimuksessa on tarkastella eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjä kanteluja ja niiden ratkaisuja näiden kahden (Kuusikko 2000 ja Mattila 2004) tutkimuksen valossa. Minkä tahansa julkishallinnon asiakasneuvoja on asiakkaan ja lain välissä. Asiakasneuvojan täytyy tuntea laki ja noudattaa sitä ja saada se myös asiakkaalle ymmärrettävään muotoon. Tehtävänä on selvittää miten edellä mainittujen asioiden tutkimisella voisi auttaa asiakasneuvojaa työssään ja Kelaä pyrkimyksissään kohti parasta julkista palvelua.

2 TUTKIMUSMENETELMÄ JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tutkimuksen tavoitteena on tutkia Kelan ja muiden julkishallinnon viranomaisten asiakasneuvonnasta tehtyjä vahingonkorvausvaatimuksia ja kanteluja ja miettiä syitä sekä keinoja näiden välttämiseksi. Vaikka tutkimuksen päätavoite onkin käsitellä Kelan asiakaspalvelussa tapahtuvia virheitä, on mukaan otettu myös muissa viranomaisissa vireillä olleita tapauksia. Tämä sen vuoksi, että pelkästään Kelaa koskevista tapauksista ei luultavasti saisi kokoon kovin kattavaa otantaa.

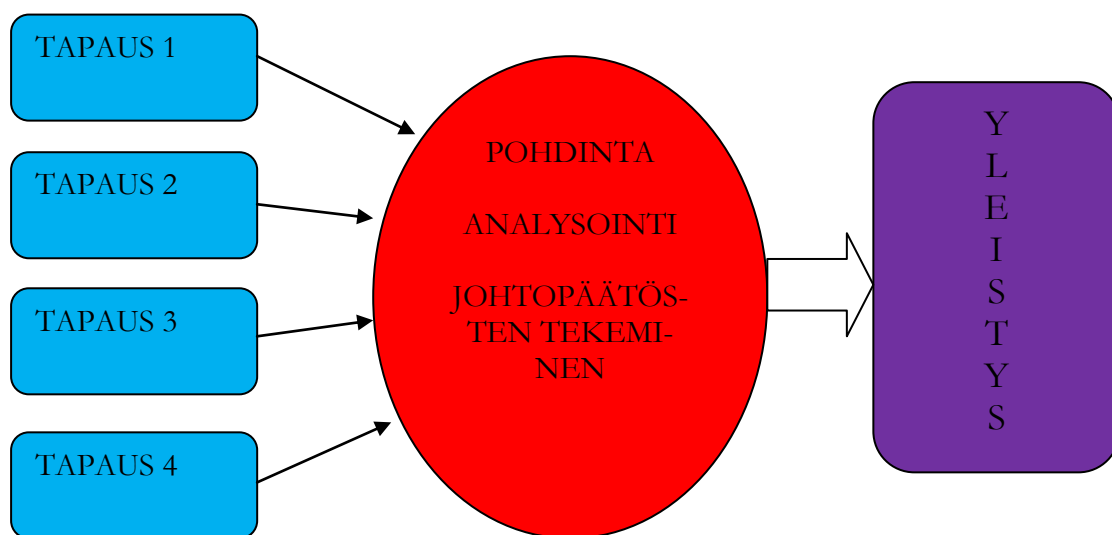
2.1 Tutkimusmenetelmä

Tässä tapauksessa paras tutkimus on kvalitatiivinen eli laadullinen tapaustutkimus, jossa edetään induktiivisen metodologian mukaan eli yksityiskohdista yleistykseen. Yksi induktiivisen metodologian taso on aineistokohtainen eli empiirinen taso. Aineistokohtaisessa empiirisessä yleistyksessä pyritään kuvailemaan yhteyksiä eri ilmiöiden tai tapahtumien välillä. Lisäksi pyritään aineistokohtaisiin selityksiin, aineistokohtaisiin analyyttisiin johtopäätöksiin eli yritetään selittää yhteyksiä eri ilmiöiden välillä. (Grönfors 1985, 31.) Näin pyritään määrittelemään millaista neuvontaa julkishallinnon asiakaspalvelussa tulisi olla.

2.2 Teorianmuodostuksen erityispiirteet laadullisessa tutkimuksessa

Laadullisen tutkimuksen pyrkimyksenä on saada yksittäisistä tutkimustuloksista sellainen yleistys, joka käy myös muiden samantyyllisissä tapauksissa esiintyneiden ilmiöiden tunnistamiseen, selittämiseen, ymmärtämiseen ja joskus myös ennakoimiseen. Laadullinen tutkimus tähtää siis teorianmuodostukseen. Teorianmuodostukseen ei ole olemassa sinänsä mitään kaavaa ja laadullisessa tutkimuksessa tämä pitääkin erityisen hyvin paikkansa. Määrällisestä tutkimuksesta tutut teorianmuodostuksen tavat eivät sido millään lailla laadullisen tutkimuksen teorianmuodostusta. Tämä johtuu siitä, että laadullisessa tutkimuksessa täytyy aina tutkimuksen edistyessä arvioida alussa asetettuja lähtökohtia uudelleen. Alussa esitetyt hypoteesit säilyvät vain harvoin tutkimuksen loppuun asti, eivätkä näin ollen voi toimia lakien luomisen tai teorian lähtökohtana. Laadullinen tutkimus käsittelee ainutkertaisia ilmiöitä, siksi se

ei voi tuottaa tulokseksi lakeja jotka kuvaisivat jonkin tapahtuman lainomaisuutta. (Varto 1992, 102.)



Kuvio 1. Laadullisen tutkimuksen teorianmuodostus

Tutkimus tehdään kirjallisuusselvityksiin perustuen, olemassa olevan teorian ajan tasalla pitämisen näkökulmasta. Reunaehdot tutkimukselle on hallintolaki ja sieltä erityisesti viranomaisen neuvontavelvollisuus ja virkamiehen vastuu. Nämä ovat siis tässä tutkimuksessa ne tekijät jotka eivät muutu, eikä niihin voida vaikuttaa. Tutkimuksen käsiteltävä aineisto on joukko eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja virkamiehen tekemistä virheistä neuvonnassa. Tutkimuskysymykset ovat: minkä vuoksi kantelu on tehty, mistä virhe on johtunut ja mikä on oikeusasiamiehen ratkaisu tähän kanteluun?

Tutkimusta tarkastellaan asiakasneuvojan näkökulmasta. Pyrkimys on aineiston puitteissa vastaamaan kysymyksiin ”millainen” ja ”miksi” eli pyritään selittämään ilmiötä. Tällä tavalla saatuja yleistyksiä voidaan kutsua aineistokohtaisiksi empiirisiksi yleistyksiksi. (Grönfors 1985, 31.) Tutkimuksen tavoite saavutetaan tutkimalla ja selvittämällä ne tietyt kompastuskivet ja parannusmahdollisuudet ja niihin vaikutusmahdollisuudet, joilla voidaan ehkäistä asiakasneuvonnassa tapahtuvia virheitä ja väärinymmärryksiä.

2.3 Tutkimuksen perusjoukko ja valitut näytteet

Ei ole olemassa mitään mekaanista sääntöä laadullisen tutkimuksen aineiston koon määrittämiseksi vaan kysymys on aina tapauskohtainen. Aineiston tehtävänä on toimia tutkijan apuna rakennettaessa käsitteellistä ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä. Tarkoitus on rakentaa aineistosta teoreettisesti kestäviä näkökulmia. (Eskola ja Suoranta 2008, 61–62.)

Laadullisessa tutkimuksessa keskitytään yleensä varsin pieneen määrään tapauksia ja niitä pyritäänkin analysoimaan mahdollisimman perusteellisesti. Niinpä aineiston tieteellisyyden kriteerinä ei olekaan sen määrä vaan laatu. Harkinnanvaraisessa otannassa on kysymys tutkijan kyvystä rakentaa tutkimukselleen vahvat teoreettiset perustukset ja nämä osaltaan ohjaavat aineiston hankintaa. Harkinnanvaraisen otannan sijaan puhutaan myös harkinnanvaraisesta näytteestä. Ei ole hyödyllistä poimia tutkittavaa joukkoa sattumanvaraisesti vaan katse kannattaa kohdistaa niihin kohteisiin, jotka täyttävät vaaditut tunnusmerkit. (Eskola ym. 2008, 18) Tässä tutkimuksessa harkinnanvaraisen näytteen tunnusmerkkejä ovat asiakaspalvelussa tapahtuva neuvonta ja sen virheet.

Tutkijan ei aina tarvitse kerätä itselleen uutta aineistoa empiiristä tutkimusta tehdäkseen. Monissa tapauksissa, kuten esimerkiksi tässä, on järkevää turvautua sekundääriaineistoon sen sijaan, että keräisi kokonaan uutta, sillä laadullisesta tutkimuksesta kiinnostuneella tutkijalla on käytettävissään ehtymätön määrä valmiita aineistoja. (Eskola ym. 2008, 118.)

Valmiit aineistot voidaan jakaa viiteen luokkaan:

- 1 aikaisempien tutkimusten aineistot
- 2 erilaiset tilastot
- 3 henkilökohtaiset dokumentit (kirjeet, päiväkirjat jne.)
- 4 organisaatioiden asiakirjat (pöytäkirjat, lausunnot jne.)
- 5 joukkotiedotuksen ja kulttuurin tuotteet (radio- ja tv-ohjelmat, elokuvat, sanoma- ja aikakauslehdet, kirjat jne.) (Eskola ym. 2008, 118.)

Tutkimuksessa käytettävä perusjoukko on eduskunnan oikeusasiamiehen verkkosivuilta löytyvät kantelut ja niiden ratkaisut. Valittuja näytteitä taas ovat joukko Kelaa sekä muita viranomaisia koskevia neuvontaa ja hyvää hallintoa käsitteleviä kanteluja ja ratkaisuja vuosilta

2003–2010. Harkinnanvaraiset näytteet valitaan nimenomaan neuvontaa ja hyvää hallintoa koskevien kantelujen ja ratkaisujen joukosta, pelkästään päätöksiä koskevat ratkaisut suljetaan ulkopuolelle, elleivät ne koske suoraan neuvontaa ja hyvää hallintoa. Selvitetään, minkä vuoksi kantelu on tehty, mistä virhe on johtunut; onko se ollut esim. väärää tai puutteellista neuvontaa. Kantelujen ratkaisusta pohditaan, miten ratkaisijat ovat asian ymmärtäneet ja mistä heidän mielestään virhe on johtunut. Nämä ovat melkoisen vaikeasti arvioitavissa, mutta tapaukset käydään läpi yksi kerrallaan pohtien.

Jotta tulkinta ei nojaisi valitun ja rajatun aineiston satunnaisuuksiin, tutkijan olisi tärkeintä oppia tuntemaan aineistonsa mahdollisimman juurta jaksan. Laadullisen tutkimuksen aineiston rajausta tapahtuu teoreettista kattavuutta silmällä pitäen, eli kysymys on tapauskohtaisesta analyysistä. Tapauskohtaisessa analyysissä ei ajatella tilastollisin kriteerein, vaan kriteerinä käytetään tietyn aineiston teoreettista kiinnostavuutta valitun tutkimusongelman ratkaisussa. Teoreettisen edustavuuden perusidea on nähdä tutkittu tapaus esimerkkinä yleisestä, jolloin on tärkeää, että aineiston keruuta ohjaa jäsentynyt teoreettinen viitekehys. Tapauksittaisen tutkimuksen kohde voidaan valita monella eri tavalla. Toisaalta se voi olla mahdollisimman tyypillinen ja edustava, mutta toisaalta se voi olla myös jonkinlainen rajatapaus tai ainutkertainen ja poikkeuksellinenkin. (Eskola ym. 2008, 64–65.) Tämän tutkimuksen aineisto sisältää sekä tyypillisiä ja edustavia tapauksia että poikkeuksellisia tapauksia. Tarkoituksena oli löytää mahdollisimman keskenään erilaisia tapauksia, mutta toisaalta kaikki tapaukset koskevat neuvontaa ja asiakaspalvelua.

Tutkimuksen luotettavuuteen vaikuttaa se, ettei analysoitavana ole ollut asiakkaiden valitusasiakirjoja, joilla nämä kantelut on laitettu vireille. Näin ollen tiedossa ei ole miten asiakas on asian ilmaissut omassa kantelussaan, vaan ainoastaan se, minkä johtopäätöksen eduskunnan oikeusasiamies on kantelusta ja sen syistä tehnyt.

2.4 Tutkimusanalyysi

Teorian analysointi tapahtuu tässä tapauksessa tutkimuskysymyksen/-kysymysten avulla. Määritellään kysymykset, joihin etsitään vastauksia aineistosta. Laadullisen tutkimuksen yksi hyvä puoli on se, että voidaan käyttää eri metodeja tutkimusaineiston analysointiin ja pohtimalla etsiä yleistyksiä yksittäisistä asioista.

Laadullisen tutkimuksen ongelmallisin vaihe on tulkintojen tekeminen. Oikeastaan tähän vaiheeseen ei olekaan olemassa minkäänlaisia muodollisia ohjeita. On kuitenkin mahdollista määritellä kaksi periaatteellista lähestymistapaa. Voidaan pitäytyä tiukasti aineistossa, analysoida sitä ja rakentaa tulkintoja tiiviisti aineistosta käsin. Toinen tapa on pitää aineistoa tutkijan teoreettisen ajattelun lähtökohtana, apuvälineenä ja lähtökohtana tulkinnoille. (Eskola ym. 2008, 145.) Tässä tapauksessa tulkitaan aineistoa teoreettisesti. Pohditaan tapauksia vapaasti ja pidetään aineistoa ajattelun lähtökohtana sekä lähtökohtana tulkinnoille, joita siitä saadaan aikaan.

Erityisesti kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkija joutuu koko ajan pohtimaan tekemiään ratkaisuja ja näin ollen ottamaan yhtä aikaa kantaa sekä analyysin kattavuuteen että tekemänsä työn luotettavuuteen. Onkin katsottu, että yksi tieteen tekemisen eettinen normi on järjestelmällisen epäilyn periaate. Voidaan sanoa, että tutkimuksen luotettavuudessa on kyse ennen kaikkea epäluuloisen yleisön vakuuttamisesta. (Eskola ym. 2008, 208–209.)

3 KANSANELÄKELAITOS

Kansaneläkelaitoksen (Kelan) asema perustuu Suomen perustuslain (731/1999) 36 §:ään. Sen mukaan eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kelan asemasta, tehtävistä ja hallinnosta on tarkemmin säädetty Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa (731/2001). Kelan sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä säädetään etuuksia koskevilla laeilla. (Kelan lakipalvelu 2011)

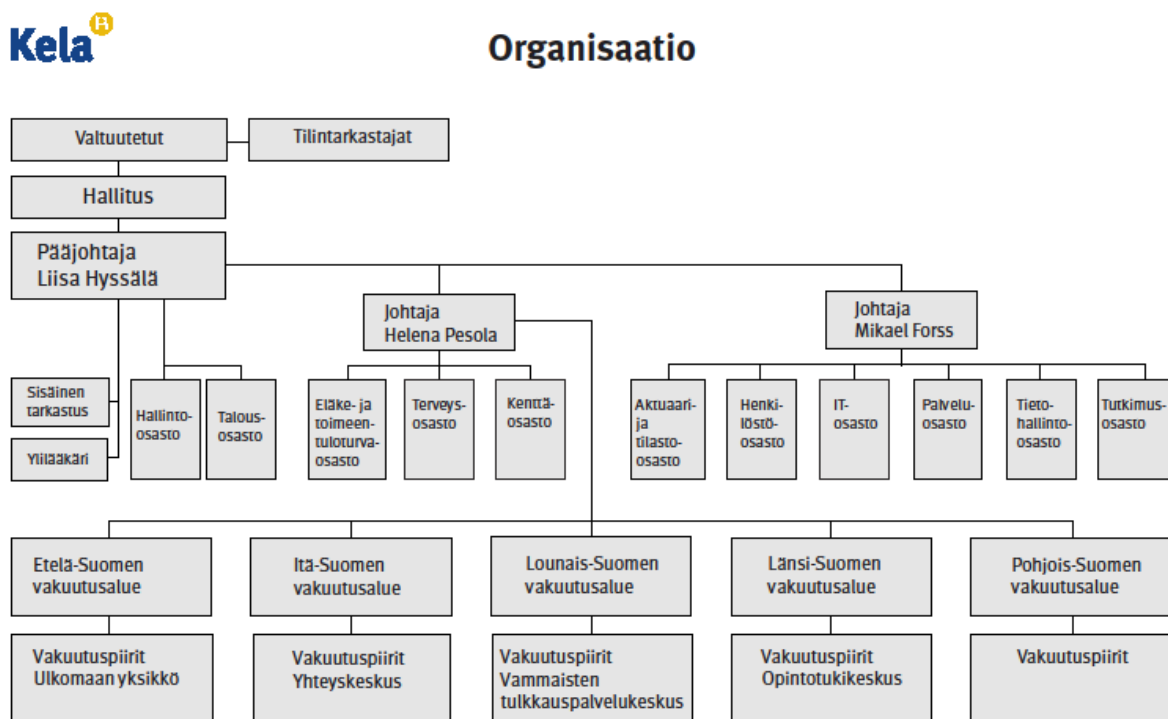
3.1 Kansaneläkelaitoksen organisaatio

Kela on eduskunnan valvonnan alainen itsenäinen sosiaaliturvalaitos, jolla on oma hallinto ja talous. Kelan hallintoa ja toimintaa valvovat 12 eduskunnan valitsemaa valtuutettua sekä valtuutettujen valitsevat 8 tilintarkastajaa. Valtuutetut valitsevat myös 10 jäsentä hallitukseen, joka johtaa ja kehittää laitoksen toimintaa. (Kelan vuosikertomus 2010, 5.)

Kelan organisaatio koostuu keskushallinnosta ja aluehallinnosta. Keskushallinto toimii pääosin Helsingissä ja jakautuu yhteentoista osastoon. (Kela 2011 a.) Kelan johtajana toimii pääjohtaja. Pääjohtajan lisäksi Kelassa voi olla enintään viisi johtajaa. Pääjohtajan vastuulla on Kelan strateginen suunnittelu, operatiivinen johtaminen ja kehittäminen. Pääjohtaja esittelee asiat Kelan hallitukselle ja toimeenpääsee hallituksen päätökset. Pääjohtaja valmistelee myös Kelan työjärjestyksen hallituksen päätettäväksi. Pääjohtajan vastuualueisiin kuuluvat hallinto-osasto ja talousosasto. Pääjohtajan alaisuudessa toimii myös Kelan ylilääkäri ja sisäinen tarkastus. Muiden johtajien vastuualueina ovat eläke- ja toimeentuloturvaosasto, terveysosasto, alue- ja paikallishallinto, kenttäosasto, henkilöstöosasto, tietohallinto-osasto, IT-osasto, palveluosasto, tutkimusosasto sekä aktuaari- ja tilasto-osasto. (Kela 2011 b.)

Kelan aluehallintoon kuuluu viisi vakuutusaluetta, joissa kussakin toimii aluekeskus. Vakuutusalueet jakautuvat vakuutuspiireihin, joissa kussakin on yksi tai useampia palvelupisteitä. Palvelupisteet voivat olla toimistoja, sivuvastaanottoja, yhteispalvelupisteitä tai työvoiman palvelukeskuksia. Lisäksi vakuutuspiireihin rinnastetaan opintotukikeskus Jyväskylässä, ulkomaanyksikkö Helsingissä sekä Joensuun, Lieksan, Jyväskylän, Kemijärven ja Pietarsaaren yhteyskeskukset. (Kela 2011 c.)

Kaavio 1. Kelan organisaatiokaavio (Kela 2011 d.)



Vuoden 2010 lopussa Kelassa työskenteli 6092 henkilöä, joista määräaikaisia oli 495. Naisia oli 84 % ja miehiä 16 %. Henkilöstön keski-ikä oli 46 vuotta ja keskimääräinen palvelusaika 15 vuotta. (Kelan vuosikertomus 2010, 18.)

Kela käsittelee etuushakemukset ja maksaa suurimman osan Suomen sosiaaliturvaetuksista. Kelan toiminta-ajatus on Elämässä mukana – muutoksissa tukena. Kela turvaa väestön toimeentuloa, edistää terveyttä ja tukee itsenäistä selviytymistä. Kela on aktiivinen sosiaaliturvan ja sen toimeenpanon kehittäjä. Kelan toiminta perustuu seuraaviin arvoihin:

- ihmistä arvostava
- osaava
- yhteistyökykyinen
- uudistuva. (Kela 2011 e.)

Kela huolehtii Suomessa sekä ulkomailla asuvien, Suomen sosiaaliturvan piiriin kuuluvien, sosiaaliturvasta eri elämäntilanteissa. Kelan hoitamaan sosiaaliturvaan kuuluvat lapsiperheiden tuet, sairausvakuutus, kuntoutus, työttömän perusturva, asumistuki, opintotuki ja vähimmäiseläkkeet. Lisäksi Kela huolehtii vammaisetuksista, sotilasavustuksista sekä maahanmuuttajan tuesta. Kelan tehtäviin kuuluu myös:

- tiedottaa etuuksista ja palveluista
- harjoittaa sosiaaliturvan kehittämistä palvelevaa tutkimusta
- laatia etuuksien ja toiminnan ennakkoinnissa ja seurannassa tarvittavia tilastoja, arvioita ja ennusteita
- tehdä ehdotuksia sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön kehittämistä. (Kela 2011 f.)

Kela vastaa myös Kansallisen Terveysarkiston (KanTa) palvelujen tuottamisesta. Kansallinen Terveysarkisto on yhteinen nimitys terveydenhuollon, apteekkien ja kansalaisten valtakunnallisille tietojärjestelmäpalveluille. Niitä ovat eResepti, eArkisto, Kansallinen lääketietokanta ja kansalaisten Omien tietojen katselu – verkkopalvelu. Palvelut tulevat käyttöön vaiheittain koko Suomessa. (Kela 2011 g.)

Kelan toiminta rahoitetaan lakisääteisesti vakuutettujen ja työnantajien maksuilla sekä julkisen sektorin osuuksilla. Strategisena tavoitteena on vakiinnuttaa rahoitus suunnitelmalliselle ja kestäväälle pohjalle ja varmistaa maksuvalmius. Rahastojen varat sijoitetaan monipuolisesti ja hajautetusti. (Kela 2001 h.) Vuonna 2010 Kelan kokonaiskulut olivat 12 585 milj. euroa, josta etuuskuluja oli 12 152 milj. euroa ja toimintakuluja 433 milj. euroa (Kelan vuosikertomus 2010, 26). Valtion osuus Kelan rahoituksesta oli 67 %, vakuutusmaksuilla rahoitettiin 28 % ja kuntien suoritukset olivat 5 % (Kelan vuosikertomus 2010, 6).

3.2 Kansaneläkelaitoksen palvelutoiminnan kehittäminen

Kela on asettanut tavoitteekseen tarjota asiakkaille julkisen sektorin parasta palvelua. Kelan palvelua on kehitetty mm. lanseeraamalla vuosille 2008–2011 Palvelutoiminnan kehittämisohjelma (Paste). Pasten tehtäväksi Kelan johtoryhmä asetti palvelustrategian ja tietojenkäsittelyn toimintastrategian valmistelun. Paste-projektin avulla palvelutason laadun ja sisällön sekä niiden muutosten seurantaan haluttiin kehittää monipuolisempia, tehokkaampia ja luo-

tettavampia mittareita. Pasten aikana mm. alettiin kehittää palveluverkkoa, mallinnettiin asiakkaan palvelu, lisättiin yhteispalvelua ja palveluyhteistyötä muiden organisaatioiden kanssa, kehitettiin asiakasviestintää ja käynnistettiin palvelukoulutukset kaikille palveluneuvojille ja esimiehille. (Kelan palvelutoiminnan kehittämisohjelma 2008–2011 2007, 3.)

Tällä hetkellä melkein kaikki Kelan etuushakemukset voi tehdä internetissä Kelan verkkosivuilla. Siellä voi myös seurata omien asioiden käsittelyä ja ilmoittaa esim. olosuhteiden muutoksista. Myös yhteistyötä eri organisaatioiden välillä kehitetään jatkuvasti. Mm. työttömyyskassat, työvoimatoimistot ja työeläkelaitokset voivat siirtää tietoja asiakkaista Kelalle sähköisesti. Tulevaisuudessa pyritään siihen, että asiakkaiden ei välttämättä tarvitse toimittaa hakemustensa liitteeksi mitään tietoja, vaan ne saadaan suoraan Kelan tietojärjestelmiin esim. sähköisesti.

Kelan johtoryhmä vahvisti syyskuussa 2005 hyvän asiakaspalvelun periaatteet. Periaatteet olivat asiakaslähtöisyys, asiantuntijuus ja yhteistyö. Asiakaslähtöisyydellä pyrittiin huomioimaan asiakkaiden erilaiset elämäntilanteet ja asiakasryhmät, käsittelemään asiakkaiden asiat mahdollisimman nopeasti, ystävällisen, ymmärrettävän, avuliaan ja asiantuntevan asiakaspalvelun avulla. Asiakkaalle annettiin mahdollisuus seurata ja edistää asiansa käsittelyä ja jos Kela ei hoida asiakkaan asiaa, ohjaa se hänet oikeaan paikkaan. Asiantuntijuusperiaate tarkoittaa sitä, että Kela huomioi asiakasneuvojan erilaisen roolin ratkaisutyöhön nähden ja pyrkii kehittämään aktiivisesti asiakasneuvojen asiakaspalvelussa tarvittavaa ammattitaitoa. Asiakasneuvoja koulutettiin saamaan asiakkaan asiat kerralla kuntoon. Parannettiin myös asiakasneuvojan tukea asiakaspalvelutilanteessa, kehitettiin asiantuntijaverkostoja ja asiakaspalvelun työvälineitä. Yhteistyöperiaatteella Kela tarkoittaa yhteistyötä työntekijöiden (asiakkaan asialle yhtenäinen ketju asiakasneuvojasta ratkaisutyöntekijään) sekä yhteistyökumppanien kesken. (Kelan palvelutoiminnan kehittämisohjelma 2008–2011 2007, 3.)

Asiakasneuvojille korostetaan että Kelassa työtä tehdään nimenomaan asiakkaille. Myös palveluketjun katkeamattomuus on tärkeää, eli se tieto jonka asiakas kertoo palveluneuvojalle saavuttaa myös etuuden ratkaisijan. Eihän ole asiakkaan vika, jos hän on joutunut esim. työttömäksi tai sairauslomalle ja tällöin hän nimenomaan tulee hakemaan apua Kelasta. Päätökset ja ohjeet Kelassa ovat perinteisesti olleet vaikeasti ymmärrettäviä. Tämän vuoksi Kela muokkaa myös esitteitään ja kirjepohjiaan ymmärrettävämmiksi ja selkeämmiksi.

Strategisten tavoitteiden toteuttamiseksi aiotaan Kelalla laatia muutosohjelma; Kohti uutta Kelaa. Pasten päätyttyä 2009 katsottiin Kelassa tarpeelliseksi käynnistää Asiakkuudenhallin-

tahanke, joka kuuluu yhtenä osana Kelan tulevaa muutosohjelmaa. Kun Kelan tavoitteena on vastata asiakkaiden tarpeisiin parhaalla mahdollisella tavalla, edellyttää palvelun kehittämisen asiakkaiden tarpeiden ja arvojen nykyistä parempaa ymmärtämistä. Asiakkuudenhallintahankkeessa päivitetään ja määritellään uudelleen Kelan asiakasryhmittelyä, toimintamalleja ja palveluprosessia. Asiakkaat on tällä hetkellä Kelassa jaettu etuuksien mukaisiin ryhmiin, mm. opintotuet, asumisen tuet, kuntoutus ja eläkeläiset. (Kela, Palvelun kehittäminen 2010.)

Syyskuussa 2011 Kela järjesti asiakkuudenhallintahankkeeseen liittyen työpajapäivän, jossa ryhmä Kelan työntekijöitä eri tehtävistä mietti miten asiakkaat voitaisiin ryhmitellä paremmin. Alustavasti kaikkien työpajaryhmien ehdotuksena oli perustaa asiakasryhmät tämänhetkisten etuuksien sijasta asiakkaan tarvitseman palvelun laatuun ja määrään. Näin ryhmiksi määrittäisivät esim. paljon apua asioimisessa tarvitsevat, jonkin verran apua asioimisessa tarvitsevat ja ne jotka hoitavat asiansa Kelan kanssa suorakorvauspalvelun ja internetin kautta, eivätkä välttämättä edes tiedä asioivansa Kelan kanssa. Nähtäväksi jää, tulevatko tulevaisuudessa asiakasryhmät perustumaan tämän tapaiseen jäsentelyyn ja miten nopeasti Kela saa uudet asiakasryhmät käytäntöön.

4 VIRANOMAISNEUVONTA HALLINNOSSA

Neuvontavelvollisuus ja virkamiehen vastuu on määritelty hallintolaissa, joka on asiakasneuvonnan perusteena julkishallinnossa. Hallintolain uudistus on tuonut muutoksia myös neuvontavelvollisuuteen. Neuvonta voi olla laadultaan teknisluontoista (esim. kerrotaan viraston tilojen sijainnista), menettelyllistä (esim. viranomaisessa noudatettavia hakemusten käsittelyyn liittyvät kysymykset) ja aineellista neuvontaa (käsittää asian sisällöllisiä näkökohtia). Lakiuudistuksen myötä palveluperiaatteen mukaisesti neuvontavelvollisuutta on uudessa hallintolaissa laajennettu koskemaan kattavammin hallintoasian koko käsittely, eli on menty menettelyllisestä neuvonnasta kohti aineellista neuvontaa. (Mattila 2004, 24–25: 56.)

4.1 Viranomaisneuvonnan historiaa

Jo historiassa on neuvontaa epäilemättä tapahtunut ennen kuin siitä on tullut velvoite. Perinteisesti viranomaisen hallintoalamaiseen kohdistama toimi on ollut lähinnä määräys, ei neuvo. Hallitsija ei neuvonut, vaan hän määräsi, ja virkakunta edusti hallitsijaa. Julkisen oikeuden ja täten myös julkisen vallan luonteenomaisena ominaisuutena oli käsky- ja pakkovalta. Historiassa hallintoalamainen oli olemassa palvellackseen julkista valtaa, hallitsijaa ja viime kädessä Jumalaa. Vähitellen tämä asetelma on kääntynyt ikään kuin päinvastoin. (Kuusikko 2000, 22.)

4.2 Suomalaisen hallinto-oikeuden syntyminen

Hallinto lähti kehittymään erilleen lainkäytöstä 1600-luvulla Ruotsi-Suomessa. Sitä vauhditti teollistuminen ja sen mukanaan tuoma hyvinvointivaltion rakentaminen, joka lisäsi kansalaisten ja viranomaisten välisiä kontakteja. Kun perheyhteisö ei ollut enää sosiaalisen turvallisuuden perustana, tuli valtio tilalle tarjoamalla yksilöille sosiaalista turvallisuutta ja oikeudenmukaisuutta. (Kuusikko 2000, 23–24.)

Hallinto-oikeus on suhteellisen nuori valtio-oikeudesta eriytyneenä tieteenalana. Maamme ensimmäinen hallinto-oikeuden professuuri perustettiin Helsingin yliopistoon vuonna 1907. Viran ensimmäinen hoitaja oli K.J. Ståhlberg. (Heuru 2003, 59.)

”Hyvinvointivaltion yksi keskeisimmistä ajatuksista oli palvelun tarjoaminen kaikille ihmisille koko maassa samoin ehdoin.” Kun hallitus 1970-luvun alussa toteutti yleistä oikeusapua ja maksutonta oikeudenkäyntiä sääntelevää lakia, totesi se perusteluissaan, että yhteiskunnan nopea kehitys oli tuonut mukanaan yhä enemmän oikeussäännöksiä sekä yhä monimutkaisemman oikeus- ja hallintokoneiston. Tämän vuoksi harva kansalainen pystyi enää hoitamaan kaikki oikeusasiansa omin neuvoin. Hoitaakseen asianmukaisesti oikeusasiansa, täytyi kansalaisten saada jotakin tietä tarvittavat tiedot ja neuvot tai tarvittaessa he voisivat antaa asiansa pätevän henkilön hoidettavaksi. (Kuusikko 2000, 28.)

Itsenäistymisen jälkeen Suomessa oli Ruotsin ja Venäjän vallan ajalta vakiintunut virkamieskulttuuri. Muihin kuin meriitteihin perustuvista virkanimitysperusteista luovuttiin jo autonomian ajalla ja maamme itsenäistyttyä menettely sai perustuslaillisen vahvistuksen. Vuoden 1919 Suomen Hallitusmuoto (94/1919) on Suomen oman virkamiesoikeuden lähtökoh- ta. 1920 -1930- luvuilla luotiin virkamiesoikeuden perusta joka säilyi aina 1980-luvulle saakka. Tällöin säädettiin valtion virkamieslaki (755/1986) ja tämän lain voimaantulolailla (756/1986) kumottiin aikaisemmat säännökset. (Heuru 2003, 59.)

1940-luvulta alkaen on Suomessa ollut paineita hallinnon tarkoituksenmukaisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Tähän tähtäävä uudistus oli mahdollista toteuttaa kuitenkin vasta 1990-luvulla ja kehitys kesti yli 40 vuotta. Uudistus eteni komiteatyöskentelyn kautta ja sen keskeisimmiksi kysymyksiksi nousi desentralisaatio (vallan hajauttaminen) ja sentralisaatio (vallan keskittäminen). Lisäksi valtion virkamieskunta vastusti jyrkästi uudistusta. Vastarinta murtui vasta kun vuosien 1987 - 1995 hallitusohjelmiin otettiin hallinnon uudistamista koskevia tavoitteita. Maamme hallitus osoitti uudistukselle suunnan ja myös eduskunta sitoutettiin tähän. Tämä tapahtui hallituksen vuonna 1990 julkisen hallinnon uudistumista koske- neen tiedonannon avulla. Jo vuonna 1958 ilmestyneessä valtion organisaation uudistuskomi- tean periaatemietinnössä viitotettiin uudistuksen perusperiaatteet. Tässä mietinnössä uutena periaatteena käytettiin hallinnon riittävyyden käsitettä. Tällä tarkoitettiin hallinnon saavutta- mia tuloksia suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Oivallettiin, että jos tulokset jäivät tavoitteita pienemmiksi, hallintotoiminta on silloin riittämätöntä. (Heuru 2003, 60.)

Virkavalan kaava on perinteisesti sisältänyt viranhoitoon liittyviä laadullisia näkökohtia. Kui- tenkin vasta vuoden 1986 virkamieslaissa ne tuotiin ensimmäisen kerran korostetusti esille lainsäädännön tasolla. Laissa säädettiin, että virkatehtävät täytyy suorittaa asianmukaisesti ja viivytyksettä ja siihen sisältyi myös mahdollisimman tehokkaan ja taloudellisen toiminnan vaatimus. Säännös on periaatteen luonteinen mutta se täydensi 6.8.1982/598 säädetyä hallin-

tomenettelylain hallintoon tuomaa palveluperiaatetta ja korosti hyvän hallinnon periaatteen merkitystä. (Heuru 2003, 59.)

Hallintolakihankkeen lainsäädäntöhistoria alkoi 1980-luvun loppupuolella, kun oikeusministeriö alkoi systemaattisesti kerätä muun muassa hallintotuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojien hallintomenettelyä koskevia ratkaisuja ja kannanottoja. Näillä tiedoilla haluttiin seurata ja arvioida hallintomenettelylakia. Oikeusministeriö järjesti myös 1990-luvun alussa muiden Pohjoismaiden oikeusministeriöiden virkamiesten välisen tapaamisen, jossa keskusteltiin pohjoismaisista hallintolaeista ja niiden toimivuudesta. Näiden tietojen pohjalta kirjattiin vuonna 1992 oikeusministeriön lainvalmisteluosaston hankeluetteloon ajatus uuden hallintolain valmistelusta. (Niemivuo ja Keravuori 2003, 25.)

Vuonna 1995 Suomessa muutettiin hallitusmuotoa (969/1995), ja tähän sisällytettiin säädös hyvästä hallinnosta ja sen kriteereistä. Perusoikeudeksi 16 §:ssä on kirjattu oikeus asianmukaiseen ja ilman aiheetonta viivytystä tapahtuvaan käsittelyyn toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Hyvään hallintoon luetellaan kuuluvaksi myös käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Vasta vuonna 1997 käynnistettiin hallintolain kokonaisuudistus. Uudistusta ryhdyttiin valmistelevaan oikeusministeriössä virkatyönä. Tähän liittyen toteutettiin vuonna 1998 laaja empiirinen haastattelututkimus eri hallintoalojen virastoille eri puolilla maata. Lisäksi vuosien 1997–2001 aikana laadittiin kolme taustatutkimusta uudistuksen lähtökohdista ja suuntaviivoista, muutostarpeista sekä hallintosopimuksista. Syksyllä 2000 aloitettiin varsinaisten lakitekstien valmistelu asiantuntijaryhmässä. Ehdotus hallituksen esitykseksi hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta valmistui 17.9.2001. (Niemivuo ym. 2003, 26.)

4.3 Paineet hallintolain uudistukselle

Ennen hallintolain uudistusta, neuvonnan vastuukysymykset olivat erityinen osa-alueensa tiedon antamisen ja vielä erikseen viranomaisen luovuttaman tiedon vastuukysymyksissä. Suomen oikeuskäytännössä on katsottu, että virheellisen neuvon antaminen on voinut olla virkavastuun tai korvausvelvollisuuden toteuttamisen peruste. Hallintomenettelylaissa (laki on ollut voimassa vuoteen 2003 saakka) ei ollut erikseen säännelty virheellisen neuvon seu-

rauksista eikä muistakaan menettelyvirheistä, vaan virheellisuuden vaikutuksia oli arvioitu muun lainsäädännön perusteella. (Kuusikko 2000, 435.)

Kuusikko on tutkinut eri maiden oikeuskäytäntöjä neuvontavelvollisuudesta. Esimerkiksi pohjoismaisessa oikeuskirjallisuudessa oli ehdotettu, että neuvo voitaisiin antaa sillä ehdolla, että kysyjä kantaa riskin. Jos neuvonta annetaan ilman neuvontavelvollisuutta, olisi liiallista katsoa virheellistä neuvoa tuottamukselliseksi. Toisaalta kansalaiset odottavat, varsinkin viranomaisasteessa, neuvonnalta virheettömyyttä. Kuluttajavalituslautakunta oli palveluksia koskevissa asioissa vakiintuneesti soveltanut ammattitaidon ja huolellisuuden vaatimusta mitapuuna toimeksiantajan suoritusta arvioidessaan. (Kuusikko 2000, 435.)

Kuusikon väitöskirjan mukaan ongelmaksi muodostui tiedottaminen, ja erityisesti lainsäädännöstä tiedottaminen, joka ei ollut tarpeeksi tehokasta ja virkakieli oli jatkuvasti ongelmallista. Samoin ns. byrokraattisuutta voitiin pitää kaikkien isojen hallintoyksiköiden ominaisena piirteenä. Tämä byrokratia myös vaihteli eri instituutioiden välillä riippuen esim. niiden erilaisista tehtävistä, kehityshistorioista ja ammattikuntarakenteesta. Vaikka palveluajattelu oli edennyt julkisessa sektorissa, pidettiin yleisesti laadun kehittämistä vaikeasti yhteen sovitettavana resurssileikkausten kanssa. Työyhteisön kulttuuriksi oli määrittynyt talon kirjoittamaton tapa toimia, joka oli syntynyt vuosien varrella yhteisössä toimineiden ihmisten vaikutuksesta. Myös työyhteisön kulttuuri muuttui hitaasti. Tämä taas hidasti asiakaslähtöisyyden ja palveluajattelun tuomista vanhaan virkamieskoneistoon. (Kuusikko 2000, 688.)

Kuusikko pohtii, saiko asiakas neuvontaa oikeassa suhteessa omaan neuvonnan tarpeeseensa. Vaikuttiko virkailijan neuvontaan asiakkaan henkilökohtaiset ominaisuudet, esim. miten miellyttävä asiakas oli virkailijan silmissä, vai johtuiko esim. neuvonnan vähäisyys siitä, että virkailija oletti asiakkaankin tietävän saman, mitä hän tiesi ja käytti sen mukaista terminologiaa. Tämä ongelmallinen informaatiokuilu oli oikeudellisesti ratkaistu niin, että henkilöiden tuli periaatteessa tietää oikeusjärjestyksen sisältö, mutta kuitenkin he eivät tienneet oikeusjärjestyksen systematiikkaa, eivätkä virastorutiineja, jotka olivat ammattilaisten käsissä. (Kuusikko 2000, 691.)

Neuvonnan kehittämismahdollisuuksia Kuusikko löytää henkilöstön kouluttamisessa, joka parantaisi myös viraston toimintatulosta. Myös oikeusasiamiesten roolia viranomaistoiminnan kehittämisessä voitaisiin tehostaa, koska heillä on tietoa viranomaistoiminnan epäkohdista käsittelemiensä tapauksien takia paljon. Oikeusasiamiehet ovat viranomaisia valvova taho, joten heillä on myös tiedonvälittäjän rooli. (Kuusikko 2000, 692–693.)

Kuusikon tutkimuksen mukaan neuvontavelvollisuuden rajoja tulisi selventää. Neuvoja antavan virkamiehen tulisi välttää ajautumista asiamiehen rooliin, mutta liika varovaisuus voi toisaalta johtaa neuvonnan riittämättömyyteen. Viranomaisen tehtävä on myös pitää huolta asiakkaan oikeusturvasta. Virkailijan vastuuta annettujen neuvojen oikeellisuudesta olisi tarpeellista selkeyttää. Perustuslain 21 §:n vaatimukset hyvän hallinnon turvaamisesta lailla tulevat erityisesti sitä kautta ajankohtaisiksi, että julkisen vallan rajat ovat muuttuneet aikaisempaa epämääräisemmiksi. Perustuslain säännös edellyttää myös asianmukaisuutta, mutta tähän asianmukaisuuteen liitetään perinteistä virkamieslainsäädäntöä selvemmin myös palvelu eli palveluperiaate. Hallintomenettelylain soveltamisalan laajentamiseen on olemassa siis paineita. (Kuusikko 2000, 695–697.)

Hyvään hallintoon kuuluivat niin periaatteet, säännöt kuin jälkikäteinen kontrolli. Hyvä hallinto vaati neuvontaa ja palvelua, mutta kysymys vastuusta oli ikään kuin ratkaisematta. Oikeusasiamiesinstituutio oli lähes ainoa mahdollinen jälkikäteinen oikeusturvakeino neuvonnan puutteen kohdalla, koska prosessi oli yksinkertainen ja halpa. Kun yleensä neuvonnan virheistä seuranneet varallisuudenmenetykset olivat erityisesti sosiaalihallinnon alueella pieniä ja kohdistuvat yksilöihin, joiden varallisuusasema oli heikko, ei ollut mitenkään yllättävää, että vahingonkorvausoikeudenkäynnit tämän tyyppisissä asioissa julkisyhteisöjä vastaan olivat harvinaisia. (Kuusikko 2000, 698–699.)

Kysymys julkisen vallan vahingonkorvausvastuusta virheellisestä tai puutteellisesta neuvonnasta oli kehittynyt melko irrallaan hallintomenettelylain tapaisista neuvontavelvollisuussäännöksistä. Virheellisen neuvon vahingonkorvausseuraamuksia ei ollut kytketty menettelylakien neuvontavelvollisuuksiin, hallintotuomioistuimet eivät olleet ottaneet juuri kantaa hallintomenettelylain neuvontavelvollisuuden laajuuteen eivätkä perusoikeutenakin olemassa olevaan oikeuteen hyvään hallintoon. Siksi vakiintunutta oikeuskäytäntöä ei ollut päässyt syntymään. (Kuusikko 2000, 699.)

Kun henkilöstön määrä vähenee tai käsiteltävänä olevien asioiden lukumäärä kasvaa, mahdollisuudet neuvontaan yleensä samalla vähenevät. Julkisen hallinnon kokemat muutokset olivat omiaan ennemminkin lisäämään neuvonnan tarvetta kuin vähentämään sitä. Julkisen hallinnon asiakkaat kaipasivat tai vaativat enemmän neuvontaa. Eduskunnan oikeusasiamies oli vuonna 1989 ottanut kantaa siihen, kuinka vähäiseksi asiakaspalveluna annettava neuvonta voidaan viedä säästöperiaatteen tai työruuhkien nimissä kiinnittäessään valtioneuvoston huomiota sisäasiainministeriön ulkomaalaiskeskuksen asiakaspalvelun tasoon. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että asiakaspalvelu on pakko suhteuttaa kulloinkin käytettävissä oleviin

voimavaroihin. Jos kuitenkin palvelu supistuu niin vähiin, etteivät virkamiehet ole käytännössä lähes ollenkaan yhteisön tavattavissa, eikä heihin saa muillakaan keinoin yhteyttä viraston toimialaan kuuluvissa asioissa, tilannetta ei voitu pitää voimassa olevan lain mukaisena. Oikeusasiamies katsoi, ettei asiaan vaikuttanut se, johtuiko asiantila voimavarojen puutteellisuudesta tai virkamiesten palveluhaluttomuudesta. (Kuusikko 2000, 700.)

4.4 Hallintolain uudistus vuonna 2004

Hallituksen esityksessä hallintolain uudistamisesta (Hallituksen esitys 72/2002) ehdotettiin säädettäväksi hallintolaki, joka olisi hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki. Lailla edistettäisiin ja toteutettaisiin hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Uudistuksiksi esitettiin laissa säädetty viranomaisten toimintaan yleisesti sovellettavat hyvän hallinnon perusteet. Ehdotuksen mukaan laissa vahvistettaisiin viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat keskeiset periaatteet ja asioinnin järjestämisen lähtökohdista sekä viranomaiselta edellytettävästä hyvästä kielenkäytöstä. Lisäksi viranomaiselle annettaisiin nykyistä laajempi velvollisuus antaa asiakkaalle neuvontaa. Hallintolaissa säädettäisiin myös sellaisista hallintoasiassa noudatettavista keskeisistä menettelyllisistä vaatimuksista, jotka olennaisesti vaikuttaisivat yksityisen asemaan ja oikeussuojaan hallinnollisessa päätöksenteossa. Ehdotettu laki sisältäisi nykyistä selkeämmät ja täsmällisemmät säännökset asian eri käsittelyvaiheista.

”Hallinnon tulee olla nykyisin palvelevaa, avointa ja tehokasta. Yksilö on siirtynyt hallintoalamaisesta hallinnon asiakkaaksi” (Heuru 2003). Edellä on tiivistettynä ajatus siitä, mitä hallintolain uudistuksella haluttiin todennäköisesti saada aikaan. Viranomaisen asema oli muuttunut yhä palvelevammaksi ja asiakaslähtoisemmäksi. Enää ei viranomainen antanut vain yksipuolisesti ja anonyymisti päätöksiään, vaan asiakaskohtaamisesta oli tullut tärkeä osa päätöksentekoa ja asioiden käsittelyä.

Hallintolain uudistushankkeen keskeisenä tavoitteena oli siis edistää hallintotoiminnan laatua ja tehokkuutta. Lain valmistelun lähtökohtana oli asiakaskeskeinen laatuajattelu. Tehokkuudella tarkoitetaan taloudellisuuden ohella myös sitä, että yksityisen ja julkisen vallan välinen asiakassuhde toimii mahdollisimman kätevästi, virheettömästi ja joustavasti. Uusien sääntelyiden peruslähtökohdaksi muodostui hyvän hallinnon kokonaisuus. (Kulla 2008, 72–73.)

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten yhteistyö.

Hallinnon oikeusperiaatteet jakautuvat vielä yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- sekä luottamuksensuojaperiaatteiksi. (Kulla 2008, 96–118.) Yhdenvertaisuusperiaate tarkoittaa että viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Objektiviteettiperiaatteen mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Suhteellisuusperiaate tarkoittaa, että viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. (Niemivuo ym. 2003, 123–126.)

Hyvällä hallinnolla on tarkoitettu eri aikoina eri asioita. Tällä hetkellä hyvän hallinnon käsite on varsin monimuotoinen. Siinä on kysymys menettelyllisistä oikeusturvatakeista, ja toisaalta se on viranomaistoimintaa yleisesti ohjaava periaate. Sillä on myös demokraattinen tarkoitus; yksilölle taataan riittävät mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. (Niemivuo ym. 2003, 88–89.) Käytännössä hyvä hallinto takaa, että henkilön asia käsitellään viranomaisen taholta lain mukaan ja antaa viranomaiselle ohjeet asian käsittelyyn. Henkilö voi antaa oman versionsa asiasta viranomaiselle ja viranomaisen on kuunneltava sitä.

Hyvä hallinto muodostuu Perustuslain 21 §:ään kirjatusta säännöksistä. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti, ilman aiheetonta viivytystä ja toimivaltaisessa viranomaisessa. Esim. Kelassa opintotuki käsitellään Opintotukilain mukaan, mahdollisimman nopeasti ja toimivaltainen viranomainen on tällöin Kela tai yliopiston opintotukilautakunta. Perustuslain 21 §:ssä lailla turvataan käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta. Tämä tarkoittaa esim. opintotukiasiassa sitä, että asiakas voi pyytää asian käsittelystä ja sen asiakirjoista milloin vain tietoa itselleen, asiakkaalla on oikeus antaa oma käsitys asiasta esim. hakemuksen muodossa ja asiakkaalla on oikeus saada opintotukipäätös, jossa opintotuen myöntäminen tai myöntämättä jättäminen on perusteltu lainkohtineen. Asiakkaalla on myös oikeus valittaa opintotukipäätöksestä, jos sitä hänen mielestään ei ole ratkaistu oikein.

Oikeusministeriö on eduskunnan antaman toimeksiannon mukaisesti selvittänyt hallintolain toimivuutta käytännössä. Ministeriö on teettänyt tästä seurantalutkimuksen ja sen tulokset on julkaistu oikeusministeriön julkaisusarjassa. Tutkimuksesta käy ilmi, ettei hallintolain voimaantulo ole soveltamiskäytännössä merkittävästi muuttanut oikeusturvallisen oikeusturvan peruslinjaa. Lain katsotaan kuitenkin selkeyttäneen sääntelyitä. Ministeriö on antanut eduskunnan hallintovaliokunnalle selvityksen hallintolain täytäntöönpanosta ja valio-

kunta on puolestaan antanut asiasta lausunnon, jossa lakia pidetään varsin uudenaikaisena. Hallintolain toimivuudesta ja soveltamiskokemuksista annetaan hyvin myönteinen kuva, joten lain välittömään tarkistamiseen ei liene tarvetta. Valiokunnan mukaan on jatkettava erityislainsäädännön mukauttamista hallintolain puitteisiin ja hallintolaista poikkeamiseen erityissäännöksin on suhtauduttava pidätyvästi. Olisi kiinnitettävä huomiota myös siihen, kuinka lain soveltamista julkisten palvelujen antamiseen voitaisiin tehostaa. (Kulla 2008, 51.)

4.5 Hallinnon keskeiset menettelysäännökset

Hallintomenettelyn perusteista on säädetty melko kattavasti lailla (PL 21 §). Oikeus tehdä hallintokantelu nojasi aikaisemmin lähinnä tavanomaiseen oikeuteen, mutta nykyisin kantelu-oikeus katsotaan hyvän hallinnon takeeksi. Lakien ohella täydentäviä menettelysäännöksiä on asetuksissa ja alemmanasteisissa säädöksissä kuten esim. kuntien ja hallintovirastojen johtosäännöissä. Tällaista sääntelyä sitoo säädöshierarkkinen ristiriidattomuuden vaatimus, siksi esim. kunnan hallintosääntöön ei voida ottaa lain tai asetuksen kanssa ristiriitaista säännöstä. Hierarkkisesti eritasoisia säännöksiä onkin sovellettava rinnakkain, joten aina ei olekaan kyse ristiriidasta säännösten välillä. (Kulla 2008, 51.)

Hallintolaki on menettelysäännöksistä tärkein ja se säätää aikaisempaa lakia kattavamman menettelyn keskeisistä osista. Hallintolaki on luonteeltaan yleislaki, mutta se on erityissäännöksiin nähden toissijainen. Laki on kirjoitustavaltaan tiivis ja siksi useilta kohdiltaan tulkinanvarainen. Lain sisältöä selvitettäessä keskeisiä apuneuvoja ovat lainvalmisteluaineisto, etenkin hallituksen esitys laista ja hallintovaliokunnan mietintö sekä lainvalmisteluosaston julkaisut. (Kulla 2008, 51.)

4.6 Hallintolakia täydentävät yleislait

Menettelyn yksittäisiä lohkoja kattavat yleislait täydentävät hallintolakia, mutta säännökset asiakirjan lähettämisestä ja päätöksen tiedoksiannosta ovat nykyään hallintolaissa. Näitä lakeja on säädetty mm. asiakirjajulkisuudesta ja määräaikojen laskemisesta. Ellei erikseen ole toisin määrätty, yleislakeja sovelletaan julkishallinnossa. Tärkeimmät tällaiset lait ovat kielilaki (423/2003), laki julkisista kuulutuksista (34/1925), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (624/1999), henkilötietolaki (523/1999), laki sähköisestä asioinnissa viranomaistoiminnas-

sa (13/2003), laki säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/1930) sekä uhkasakkolaki (1113/1990). Hallinnonaloittaiset ja viranomaiskohtaiset menettelysäännökset ovat luonteeltaan erityisiä ja ne sääntelevät ainoastaan joitakin menettelyn lohkoja. Jo hallintolakia säädetäessä korostettiin, että laista poikkeaminen erityissäännöksiin täytyy olla aina perusteltua. Tärkein erityinen säännöskokonaisuus on kuntalain menettelysäännöstö. Eri hallinnonalojen lakeihin ja niitä täydentäviin asetuksiin sisältyy paljon erityisiä menettelysäännöksiä. Menettelylaeista kattavin on laki verotusmenettelystä, mutta myös maankäyttö- ja rakennuslaissa, ympäristönsuojelulaissa, laissa ympäristövaikutusten arvioinnista ja julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä on runsaasti menettelysäännöksiä. (Kulla 2008, 52.)

5 NEUVONTA

Hallintomenettelylain (598/1982), joka on ollut voimassa vuoden 2003 loppuun saakka, 4 §:ssä sanotaan neuvonnasta:

”Viranomaisen on tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimitettava.”

Hallintolain (434/2003), joka on ollut voimassa 1.1.2004 alkaen, 8 §:ssä sanotaan neuvonnasta:

”Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.”

Viranomaisella on neuvontavelvollisuus, eli viranomaisen täytyy toimivaltansa rajoissa antaa asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin (Kulla 2008, 112). Neuvontavelvollisuus koskee kuitenkin vain tilanteita, kun on kysymys hallintoasian hoitamisesta, kun asia kuuluu viranomaisen toimivaltaan ja kun neuvontaan on konkreettinen tarve (Niemivuo ym. 2003, 130). Tällöin esim. Kela ei voi antaa neuvoja verottajan toimivaltaan kuuluvissa verotusasioissa. Asiakkaalle ei myöskään tulisi antaa tarpeettomia neuvoja, esim. sellaisissa asioissa mitkä eivät häntä koske.

Neuvontaa varten voidaan joissakin tapauksissa perustaa virkoja ja lisäksi neuvonta kuuluu kiinteänä osana eräisiin virkatehtäviin, mm. sosiaali- ja terveydenhuollossa, koulutuspalveluissa sekä erilaisissa valvontatehtävissä. Erityislaeissa onkin nimenomaisia säännöksiä viranomaisen neuvontavelvollisuudesta. Vuonna 1982 säädetty hallintomenettelylaki asetti viranomaisille yleisen neuvontavelvoitteen. Tämä säännös koski pelkästään menettelyneuvontaa sitä koskien, miten viranomaisen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä täytyy toimia. Uusi hallintolaki laajentaa tätä velvollisuutta, sillä sen neuvontakäsitys sisältää myös aineellisen neuvontavelvollisuuden. Tämä tarkoittaa neuvonnan antamista myös asiaa koskevien säännösten tulkinnasta ja lain tarjoamista vaihtoehdoista sekä asian sisältöä koskevista kysymyksistä. (Heuru 2003, 296.)

5.1 Neuvontavelvollisuus

Viranomaisella on erityinen ja yleinen neuvontavelvollisuus. Asiasta säädetään hallintolain lisäksi myös erityislaeissa erityissäännöksin. Neuvonnan saaja ei ole velvollinen noudattamaan saamaansa neuvoa eikä neuvontaan sisälly pakottavaa ulottuvuutta. Neuvo ei myöskään sido viranomaista eli viranomaisen antama neuvo ei takaa sitä, että tulevaisuudessa tehtävä viranomaisratkaisu on neuvon mukainen. Tästä huolimatta neuvon saajan täytyy voida luottaa siihen, että neuvo on oikea ja että sitä seuraamalla saavutetaan neuvon osoittama lopputulos. (Heuru 2003, 321.)

Viranomaisen täytyy neuvoa asiakasta siinä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja on esitettävä sekä kertoa viraston käytännöistä, esim. käsittelytavassa ja -vaiheissa. Viranomaisen vastuulla on myös huolehtia siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä ja pyrittävä oikaisemaan asiakkaalle mahdollisesti muodostuneet väärät käsitykset menettelyllisistä kysymyksistä. (Mattila 2004, 56–57.)

Varsinkin valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä neuvontavelvollisuus on usein ulotettu hyvän hallinnon osana myös muihin kuin käsittelyyn liittyviin tilanteisiin. Hallintolain mukainen velvollisuus kohdistuu lähinnä hallintoasian hoitamiseen välittömästi liittyviin kysymyksiin. (Kulla 2008, 112.)

Neuvontaan yleisellä tasolla velvoittaa hallintolain 8 § ja hyvää hallintoa toteuttava palvelupeeriaate konkretisoituu jokaisen asiakkaan kohdalla neuvontana. Hallintolain 8 §:ssä viranomaiselle asetettavasta neuvontavelvollisuudesta säädelään seuraavasti:

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Hallintolaki on yleislaki, eikä sillä säännellä viranomaiselle asetettavista velvoitteista yksityiskohtaisesti, vaan erityislainsäädännöllä on merkittävä asema yksityiskohtaisempaan neuvontaan velvoittavana tekijänä. (Mattila 2004, 30.)

Neuvontaa tarvitaan asian vireillepanovaiheessa ja etenkin täydennettäessä asiakirjoja kuulemis- ja selvittämistilanteissa. Neuvontavelvollisuus konkretisoituu neuvojen tarpeen myötä, ja tarve määrää myös neuvonnan laajuuden. Neuvonnan tarpeellisuus ratkaistaan kussakin tapauksessa asian laadun ja asiakkaaseen liittyvien olosuhteiden mukaan. (Kulla 2008, 113.)

Tapauksen luonteesta riippuen viranomaisen neuvontavelvollisuuteen voi kuulua mm. seuraaviin kysymyksiin vastaaminen: onko viranomainen toimivaltainen asiassa, millaisella toimella asia pannaan vireille, mitä tietoja ja asiakirjoja vireillepano edellyttää, millä tavoin asianosainen antaa selityksensä kuulemistilanteessa ja kuinka kauan asiaa käsitellään. (Kulla 2008, 114.)

Neuvonnalla tähdätään siihen, että henkilö kykenee itse hoitamaan asiansa. Neuvonnan tarvetta taas osoittaa se, että henkilö itse pyytää neuvoja ja ohjausta. Käytännössä kuitenkin virkamies usein ensimmäisenä havaitsee, että asian hoitaminen ilman neuvontaa ei ota sujuakseen. Viranomaisen täytyy vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin kohtuullisessa ajassa ja pyrkiä oma-aloitteisesti oikaisemaan asiakkaan väärinkäsitykset esim. päätöksen tekevässä viranomaisessa. Sen sijaan viranomaisen ei tarvitse hallintolain 8 §:n nojalla yleisesti tiedottaa tehtävistään eikä myöskään vastata yleisluonteisiin tiedusteluihin. Palveluperiaate ja hyvä hallintotapa kuitenkin edellyttävät avointa suhtautumista erilaisiin tiedusteluihin. Julkisuuslaissa taas korostetaan viranomaisen yleistä velvollisuutta edistää tiedonsaantia. (Kulla 2008, 113.) Yleisesti ottaen kun viranomainen neuvoo ja auttaa sille kuulumattomissakin asioissa, parantaa se viranomaisen luotettavuutta ja julkista kuvaa.

Neuvontavelvollisuus ei pidä sisällään esim. asiakirjojen laatimista asiakkaan puolesta eikä neuvomista asiakkaalle suotuisimman ratkaisun saamiseksi. Neuvoja ei saa mennä niin pitkälle, että hänet voitaisiin katsoa asiakkaan avustajaksi tai edustajaksi. Tämä merkitsisi jääviyden syntymistä asian käsittelyn suhteen. Varsinkin suullisessa neuvonnassa on vaarana esittää arveluja, joskus jopa huhuja. Neuvojan on osattava erotella tällainen informaatio selkeästi neuvoista. (Heuru 2003, 297.) Jos siis asiakaspalvelija huomaa neuvoneensa asiakasta jo niin paljon, että häntä voi pitää avustajana tai edustajana, olisi hänen hyvä siirtää asian käsittelyn jollekin toiselle asiakaspalvelijalle.

Neuvontavelvollisuus ei ulotu sisällölliseen neuvontaan, mutta sitä ei ole kuitenkaan suoraan kiellettykään. Jos virkamies neuvoo myös sisältökysymyksissä, on kiinnitettävä erityisesti huomiota yhdenvertaisuuden takaamiseen ja esteellisyyden välttämiseen. Ei ole asianmukaista toimintaa että virkamies esim. oma-aloitteisesti laatii ja perustelee hakemuksen asi-

akkaan puolesta. Vaikka yleisiä tietoja ratkaisukäytännön linjauksista onkin aiheellista antaa, neuvottaessa ei kuitenkaan ole aihetta ennakoida sitovan tuntuisesti yksittäisen asian menestymistä. Virkamieheltä ei voida edellyttää täsmällisiä kannanottoja kysymyksiin, joissa hänellä ei ole ratkaisuvalltaa tai jotka ovat muuten vaikeita tai tulkinnanvaraisia. Kuitenkin, jos asianosaisen viranomaisessa täyttämä hakemus havaitaan heti puutteellisesti täytetyksi, olisi häntä tältä osin neuvottava jo palveluperiaatteen mukaisesti. (Kulla 2008, 114.) Kelan toimintaohjeen mukaan asiakasneuvoja voi antaa asiakkaalle yleisesti neuvoja etuudesta, esim. sen hakemisesta ja määräytymisperusteista, mutta henkilökohtaisia neuvoja pitäisi pyrkiä välttämään. Asiakasta voi auttaa hakemuksen tekemisessä ja ohjata täydentämään hakemusta, jos siinä on puutteita. Pääsääntö on, että asiakaspalvelussa ei anneta päätöksiä.

Neuvontavelvollisuus ulottuu ainoastaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvien tehtäviin. Aikaisemman lainsäädännön mukaan velvollisuus kattoi kunkin viranomaisen oman hallinnon alan. Tarkennus viranomaisen toimivaltaan kuuluvien tehtäviin on perusteltu selkeysnäkökohtien vuoksi. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, täytyy sen pyrkiä hallintolain 8.2 §:n mukaisesti opastamaan asiakas pyytämään neuvoa toimivaltaiselta viranomaiselta. Tästä viranomaisen velvollisuudesta siirtää asiakirja toimivaltaiseen viranomaiseen säädetään lain 21 §:ssä. Tätä toimivaltasääntöä ei kuitenkaan voida tulkita suppeasti, vaan esim. kouluviraston on tehtäviensä puitteissa annettava neuvoja myös oppilaiden loukkaantumista koulussa koskevissa vahingonkorvaus- ja vakuutusasioissa. (Kulla 2008, 115.)

Neuvonta on virastoissa usein liitetty kiinteästi itse hallintotehtävän hoitamiseen ja näin ollen neuvontatehtäviä on varsinkin valmistelijoilla, esittelijöillä, kirjaajalla ja puhelinvaihteen hoitajalla. Tarpeen niin vaatiessa laaditaan selkeitä kirjallisia ohjeita. (Kulla 2008, 115.)

Kysymyksiin ja tiedusteluihin viranomainen voi vastata suullisesti tai kirjallisesti kulloisenkin tilanteen mukaan. Kirjalliseen kysymykseen vastataan yleensä kirjallisesti ja yksinkertaisiin tiedusteluihin voidaan vastata myös puhelimitse. Vastauksen täytyy olla hyvää kieltä eli selkeä, täsmällinen ja asiallinen. Viranomainen voi yleensä vastata suulliseen tiedusteluun heti. Muuten vastaamisaikaan vaikuttavat asian laatu ja sen mutkikkuus sekä se, edellyttääkö vastaaminen lisäselvityksen hankkimista tai muita asian vaatimia erityistoimia. Viranomaisen täytyy järjestää työtavat niin, että kysymyksiin ja tiedusteluihin voidaan vastata kohtuullisessa ajassa. (Kulla 2008, 113.) Jos Kelan asiakasneuvoja ei osaa vastata asiakkaan tiedusteluun palvelutilanteessa eikä löydä tietoa kohtuullisessa ajassa, ottaa hän Kelan toimintaohjeen mukaan asiakkaan yhteystiedot ylös ja kertoo asiakkaalle että asia selvitetään ja Kelalta otetaan

häneen yhteyttä. Näin asia voidaan selvittää esim. asiantuntijan avulla ja ehkäistään virheellistä neuvontaa.

Hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaan neuvonta on maksutonta hyvän hallintoperiaatteen mukaisesti mutta asia ei kuitenkaan ole ihan näin yksiselitteinen. Neuvonnan maksullisuudesta säädetään valtionhallinnon osalta Maksuperustelaissa. Tämän lain mukaan viranomaisen suoritteet, neuvonta mukaan lukien, ovat yleensä maksullisia. Kuitenkin neuvot, ohjeet, opastus ja tiedottaminen ovat maksuttomia jos näistä aiheutuu vain vähäisiä kustannuksia. Maksullisuus on aihetta ottaa harkittavaksi vain siltä osin kun neuvonta on tavanomaista laajempaa ja siitä aiheutuu merkittäviä kustannuksia. Koska neuvonta on julkinen hallintotehtävä, sitä ei voida ilman nimenomaisen lainsäädännön tukea siirtää yksityisen yrityksen hoidettavaksi. Siksi julkishallinnossa on suhtauduttava varauksellisesti maksujen perintään neuvonnassa kun otetaan huomioon maksujen lakisidonnaisuus. (Kulla 2008, 115.)

Julkisuuslain 20 §:ssä säädetään, että viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tämän vuoksi tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoa palveluistaan, ratkaisukäytännöistään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa täytyy ottaa huomioon kuinka paljon viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotutannon perusteella. (Heuru 2003, 297.)

Viranomainen on myös velvollinen tiedottamaan toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Lisäksi viranomaisen täytyy huolehtia siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavilla kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa tai muuten helposti yleisön ulottuvilla. (Heuru 2003, 297.)

Nykyään pääsääntöisesti kaikilla julkishallinnonkin viranomaisilla löytyy omat sivut Internetistä ja tämä tiedottamiskanava on jo lähes kaikkien kansalaisten ulottuvissa. Internet-sivuilta asiakas saa tietoa ja ohjeita viranomaisen toimintaa koskien, ja sieltä löytyvät myös kyseisen viranomaisen yhteystiedot. Internet-sivuilta voi tulostaa hakemuslomakkeita tai jopa tehdä hakemuksen sähköisesti. Internetissä ohjaaminen toimivaltaiseen viranomaiseen on mahdollistettu linkkien kautta.

5.2 Neuvontavelvollisuuden rajoitukset

Vaikka neuvontaa koskevan säännöksen sanamuoto on velvoittava (”Viranomaisen *on ... annettava ... neuvontaa...*”), sisältää neuvontaa koskeva säännös kuitenkin myös eräitä olennaisia rajoituksia (Niemi ym. 2003, 131). Neuvontavelvollisuuden rajoituksilla vähennetään viranomaisille aiheutuvaa merkittävää lisätyötä. Neuvontavelvollisuus on rajattu koskemaan vain viranomaisen omaan toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Tällä pyritään vähentämään virheellistä neuvontaa, joka taas vähentäisi kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan. Hallinnon asiakkaalla pitäisi myös olla konkreettinen tarve neuvontaan. Käytännössä toimihenkilön on ratkaistava tapauskohtaisesti neuvonnan tarve ja laajuus asiakkaan henkilökohtaiseen tilanteeseen perustuen. Tällä taataan jokaiselle asiakkaalle henkilökohtaisista lähtökohdista riippumatta yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen. (Mattila 2004, 58–59.)

5.3 Virheellinen neuvonta

Jos viranomainen antaa virheellisen neuvon, tällä perusteella ei voida kumota hallinnollista ratkaisua, mutta toistuva virheellinen neuvonta voidaan katsoa virkavirheeksi. Viranomaisen neuvontavelvoitteen luova normisto muodostaa oikeastaan merkittävän poikkeuksen muihin hallinnon tarkoituksenmukaisuutta sääntelevään normistoon nähden. Poikkeus on siinä, että vaikka viranomainen ei ole sidottu antamaansa neuvoon, virheellisen neuvon antaminen saattaa synnyttää asiakkaalle vahingonkorvauksen saamisen perusteen. Vahingonkorvausoikeudellinen näkemys saattaa lukea neuvonnan julkisen vallan käytöksi ja virheellisen neuvon antaminen voi olla vahingonkorvauksen peruste. (Heuru 2003, 297: 321.)

Laki ei säätele suoraan virheellisen neuvonnan seurauksia. Perinteisesti on korostettu, ettei neuvonnassa ole kyse päätöksenteosta ja että vasta päättäessään toimivaltainen viranomainen ilmaisee lain mukaan sitovan kannan asiaan. Ainoastaan viranomaisen antamalla asiakirjoilla on julkinen luotettavuus, ei valmistelevalle virkamiehelle kannanotoilla. Näiden perusteluiden valossa on voitu päätyä siihen, että virkamiehen antamalla neuvolla ei olisi sitovia oikeusvaikutuksia. Tämä kanta ei kuitenkaan ole hyväksyttävissä perusoikeuksien ja luottamuksen suojan näkökulmasta. Onnistunut lähtökohta ei ole kuitenkaan neuvojen ehdoton julkinen luotettavuuskaan. Virheellisten neuvojen vaikutuksia on arvioitu tapauskohtaisesti. Tässä on otettu huomioon myös luottamuksensuojan edellytykset, kuten neuvoja pyytäneen aseman

suojan arvoisuus. Tällä perusteella esim. neuvon saaneen vilpillinen menettely tai neuvon ilmeinen lainvastaisuus tai virheen ilmeisyys ovat yleensä luottamuksensuojan esteenä. (Kulla 2008, 116.)

Hallintolaissa (51 §) sanotaan että, jos virhe on viranomaisen kirjoitus- tai laskuvirhe tai muu näihin verrattava selvä virhe, on virhe korjattava. Mutta virhettä ei saa korjata, jos virhe johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen eikä virhe ole aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.

Jos neuvo on sisältänyt virheellisen tiedon lakisääteisestä määräajasta, neuvon saanut saattaa saada palautettua menettämänsä määräajan (Hallintolainkäyttölaki 61§). Vahingon kärsinyt voi myös vahingonkorvauslain perusteella vaatia oikeusteitse korvausta vahingosta neuvon antaneelta virkamieheltä. Käytännössä julkisyhteisö vastaa yleensä tällaisesta vahingosta. Neuvon virheellisyyden riittävä osoittaminen on kuitenkin usein vaikeaa jos ei ole kyse kirjallisesta neuvonnasta. (Kulla 2008, 117.)

Jos henkilö kokee saaneensa virheellistä neuvontaa, voi hän tehdä hallintokantelun. Hallintokantelu voidaan tehdä kahdelle eri taholle. Toinen näistä on laillisuuden valvonnasta huolehtiva, toinen taas kantelun kohteena olevaa viranomaista ylempi hallinnon viranomainen. Laillisuuden valvovia tahoja ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies sekä lääninhallitus. Kantelun johdosta voidaan määrätä nostettavaksi virkasyyte ja lisäksi voidaan panna vireille kurinpitomenettely. Näistä yleisimpiä näyttävät olevan huomautusten ja kehotusten esittäminen. Syynä voi olla esim. epätarkoituksenmukainen ja hyvän hallinnon vastainen menettely. (Heuru 2003, 439.)

Hallintokantelu ei ole muutoksenhakekeino, koska sen johdosta ei voida enää muuttaa tai kumota hallinnollisia päätöksiä eikä estää niiden täytäntöönpanoa. Se on kuitenkin oikeusturvakeino, jota käyttämällä viranomaisen tosiasialiseen toimintaan voidaan aikaansaada muutosta. Hallintokantelun kohteena voi olla sellainenkin toiminta johon säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin ei voida puuttua eikä sen tekeminen ole sidottu määräaikoihin. Hallintokantelun käyttöala on periaatteessa rajoittamaton. (Heuru 2003, 439.)

6 TUTKIMUSTULOKSET

Seuraavista oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen ratkaisuksista tutkitaan minkä vuoksi kantelu on tehty, mistä virhe on johtunut ja mikä on oikeusasiamiehen ratkaisu tähän kanteluun? Analysoimme ratkaisut yksi kerrallaan näiden kysymysten valossa.

6.1 Viivästys Kansaneläkelaitoksessa opintotukilautakunnan päätöksen ja maksukehotuksen tiedoksiannossa turvakieltoasiakkaalle (3309/2006)

Tapaus lyhyesti:

Helsingin yliopiston opintotukilautakunta oli myöntänyt kantelijalle opintotukea vuoden 2001 joulukuun ajaksi, vaikka hän oli ilmoittanut Kelalle menevänsä töihin 12.12.2001, eikä ollut oman kertomansa mukaan varsinaisesti hakenut aikuisopintorahaa joulukuulle. Hän pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä selvittämään, oliko opintotukilautakunnan viranhaltija tehnyt virkavirheen myöntäessään opintotuen joulukuulle ja olisiko opintotukilautakunnan pitänyt ilmoittaa hänelle että hänellä olisi ollut oikeus saada tuloihinsa sidottua, ja näin ollen parempaa aikuiskoulutusrahaa Koulutus- ja erorahastolta. Kantelija ei kuitenkaan valita Kelan antamasta opintotukipäätöksestä ajalle 1.10.–31.12. Kantelija pyysi myös selvittämään oliko opintotuen ja sen takaisinperintäpäätöksen tiedoksiannossa ollut tarpeetonta viivytystä. Päätöksiä ei ollut postitettu kantelijalle ollenkaan, koska asiakasta koskee turvakielto.

Ratkaisussa oikeusasiamies katsoi Kelan menetelleen hallintolain 54 §:n vastaisesti siinä, ettei se ollut antanut opintotukipäätöstä ja maksukehotusta ilman tarpeetonta viivytystä. Kelan ei kuitenkaan katsottu menetelleen lainvastaisesti muilta osin.

Kelan selvityksen mukaan opintotukilautakunta ei pysty näin monen vuoden jälkeen toteamaan, oliko kantelijalle neuvottu mahdollisuudesta hakea aikuiskoulutustukea Koulutus- ja erorahastosta. Ei siis pystytty näyttämään toteen, oliko neuvottu väärin siinä, miten Kelan toimialaan kuuluva asia pantiin vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava. Kela vetosi kyllä siihen, että opintotukiesitteessä on mainittu mahdollisuus hakea tukea myös Koulutus- ja erorahastolta.

Kantelun ratkaisussa perusteena käytetyt lainkohdat: perustuslaki 21 §, hallintomenettelylaki 4 § ja hallintolaki 8 §, 54§, 55 §, opintotukilaki 17 § 3. mom. ja 9 a § 4. mom., väestötietolaki 25 § 4. mom.

Turvakielto tarkoittaa sitä, että maistraatti voi henkilön kirjallisesta ja perustellusta pyynnöstä määrätä, ettei hänen kotikunta- tai osoitetietojaan saa antaa väestötietojärjestelmästä muille kuin viranomaisille. Näin menetellään silloin, jos henkilöllä on perusteltu syy epäillä oman tai perheensä turvallisuuden olevan uhattuna. Useissa tapauksissa turvakieltohenkilöiden yhteystietoja ei luovuteta viranomaisillekaan. Ne viranomaiset, jotka saavat henkilön yhteystietoja järjestelmiinsä, saavat myös tiedon turvakiellosta. (Maistraatit n.d.)

Tutkimustulokset:

Kantelu on tehty, koska kantelija on kokenut tulleen väärin kohdelluksi kun hänelle ei ollut postitettu päätöksiä kotiosoitteeseen ilman viivytystä. Oikeusasiamies on ollut samaa mieltä tässä asiassa. Virhe on johtunut Kelan postitusjärjestelmästä, koska asiakkaalla on ollut turvakielto. Kantelijan mielestä häntä ei ollut ohjattu hakemaan aikuiskoulutusrahaa Koulutus- ja erorahastosta. Tätä asiaa ei ole voitu jälkikäteen näyttää toteen, koska asiaa ei ole kirjattu mihinkään Kelan tietojärjestelmään. Kela vetoaa kyllä siihen että opintotukiesitteessä on asiasta mainittu. Oikeusasiamiehen mukaan kantelukirjoituksesta ei ilmene, että kantelija olisi edes tiedustellut aikuiskoulutusrahasta yliopiston opintotukilautakunnalta, joten ei ole näyttöä siitä, että opintotukilautakunta olisi laiminlyönyt neuvontavelvollisuutensa asiassa.

6.2 Yksityisen hoidon tuen liikamaksun perintä (86/2006)

Tapaus lyhyesti:

Kantelijan mukaan hän sekä yksityisen hoidon tuottaja ilmoittivat molemmat Kelalle lapsen osapäiväisen esikouluopetuksen alkamisesta 13.8.2002. Kela teki kuitenkin tarkistuksen hoidon tukeen vasta 17.2.2003 vanhempien tulojen muutoksen vuoksi ja näin tukea ehdittiin maksaa hoidon tuottajalle liikaa. Kantelijan mielestä oli kohtuutonta että Kela peri takaisin yksityisen hoidon tuen maksuja häneltä vaikka tuki oli maksettu hoidon tuottajalle. Kantelija halusi myös eduskunnan oikeusasiamiehen selvittävän, oliko Huittisten kaupunki laiminlyönyt lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 23 §:ssä säädettyä tietojenanto-

velvollisuutta, kun kaupunki ei ollut ilmoittanut Kelalle esiopetuksen alkamisesta, vaikka sillä oli ollut tämä seikka tiedossa.

Ratkaisussaan oikeusasiamies katsoi, että Huittisten kaupunki oli laiminlyönyt lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 23 §:n 2 momentin mukaista tietojenantovelvollisuutta, kun se ei ollut ilmoittanut Kelalle yksityisen hoidon tuen määrään vaikuttavasta seikasta. Oikeusasiamies antoi Huittisten kaupungille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä.

Takaisinperintäkirjeessään Kela on todennut, että se oli saanut tiedon hoidon tuottajalta lapsen kunnallisen esikoulun alkamisesta, mutta sitä ei ollut kirjattu mihinkään ylös lain vaatimalla tavalla, eikä takaisinperintäkirjeen lähettänyt asiakassihteeri kertomansa mukaan pysty selvittämään, mistä tieto lapsen esikoulun aloittamisesta on tullut toimistoon. Kelan toimisto oli oikeusasiamiehen mukaan laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä kantelijan asiaa tältä osin huolellisesti, kun se ei ollut kirjannut toimistossa asioineen kantelijan eikä puhelimella toimistoon soittaneen hoidon tuottajan ilmoituksia hallintomenettelylain vaatimalla tavalla kantelijan tietoihin.

Takaisinperinnän osalta oikeusasiamies katsoi Kelan toimineen lain vaatimalla tavalla, koska lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 21 §:n mukaan liikaa maksettu etuus on perittävä takaisin tukeen oikeutetulta vanhemmalta tai muulta huoltajalta. Selvityksen mukaan myös kantelijan valitus Kelan takaisinperintäpäätöksestä oli ratkaistu Kelan toimiston, Lounaissaamen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunnan ja tarkastuslautakunnan niille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla, eikä ollut aihetta epäillä että ne olisivat ylittäneet harkintavaltansa tai menetelleet lain vastaisesti.

Kantelun ratkaisussa perusteena käytetyt lainkohdat: lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettu laki 1 § 2 ja 3 mom., 15 § 2 mom., 19 §, 21 § 1 ja 2 mom., 23 § 2 mom., perustuslaki 21 §:n 1 mom., hallintomenettelylaki 20 §, hallintolaki 42 §, kuntalaki 23 § 1 mom., eduskunnan oikeusasiamiehestä annettu laki 10 § 1 mom.

Tutkimustulokset:

Kela oli maksanut kantelijalle yksityisen kotihoidon tukea liikaa, vaikka kantelija sekä yksityisen palveluntuottaja olivat molemmat ilmoittaneet suullisesti Kelalle lapsen osapäiväisen esi-kouluopetuksen alkamisesta hyvissä ajoin. Virhe on johtunut siitä, että Kelalla ei ollut kirjattu näitä suullisia yhteydenottoja lain vaatimalla tavalla asiakkaan asiakirjoihin tai tietojärjestel-

mään. Oikeusasiamiehen mukaan Kela on laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä asiaa huolellisesti. Oikeusasiamies moittii myös Huittisten kaupungin menettelyä asiassa, koska se oli laiminlyönyt lakiin perustuvan velvollisuutensa ilmoittaa Kelalle tiedossaan olevista lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen maksamiseen vaikuttavista olosuhdemuutoksista. Kantelija valittaa myös siitä, että liikaa maksettu etuus peritään takaisin häneltä itseltään, eikä palveluntuottajalta, jolle tuki oli maksettu. Oikeusasiamiehen mukaan takaisinperintäpäätös on tehty laillisesti, koska lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 21 §:n mukaan liikaa maksettu etuus on perittävä takaisin tukeen oikeutetulta vanhemmalta tai muulta huoltajalta.

6.3 Huolimattomuus sairauspäiväraha-asian käsittelyssä ja päätösten perustelemissa (4289/2009)

Tapaus lyhyesti:

Kantelijan mukaan Kelan vakuutussihteeri oli kertonut hänelle puoltavansa kantelijan sairauspäivärahan myöntämistä laitoksen asiantuntijalääkärille. Kantelija oli selvittänyt asiaa ja saanut tietää, että vakuutussihteeri olikin ehdottanut lääkärille hakemuksen hylkäämistä ja Kela hylkäsi päivärahan. Kantelija oli valittanut sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan päätöksestä ja kantelija toteaa saaneensa asiamiehensä laatiman valituksen avulla myönteisen ratkaisun sairauspäiväraha-asiassaan. Muutoksenhakulautakunta ei ole kuitenkaan korvannut hänen oikeudenkäyntikulujaan. Kantelijan mielestä Kansaneläkelaitoksen tulisi korvata hänelle kaikki virheellisen päätöksenteon seurauksena syntyneet oikeudenkäyntikulut ja ottaa huomioon myös se henkinen kärsimys, jonka asian pitkittyminen hänelle aiheutti kokonaisuudessaan.

Kelan selvityksen mukaan vakuutussihteeri kiistää luvanneensa esittää hakemuksen hyväksymistä, asiasta oli hänen mukaansa vain keskusteltu. Asiakirjoissa ei ole merkintöjä vakuutussihteerin ja kantelijan välisistä keskusteluista, joten ei pystytäkään selvittämään onko vakuutussihteeri menetellyt hallintolain vastaisesti. Kela toteaa vielä, että toimihenkilöt eivät voi antaa asiakaspalvelutilanteissa ennakkopäätöksiä etuuksista. Myöhemmin kantelija toimitti oikeusasiamiehelle tekemäänsä vastineen liitteenä Kelan vakuutussihteeriltä saamansa kirjeen, jossa vakuutussihteeri oli todennut seuraavaa: ”Olen pahoillani, olen esittänyt hylkyä, koska katsoin kuitenkin, että työkyky ei olisi alentunut sairausvakuutuslain edellyttämällä tavalla”. Tätä

lausetta selittäessään vakuutussihteeri ilmoitti kertoneensa kantelijalle esittävänsä asiantuntijalääkärille myöntöä sairauspäiväraha-asiaassa, mutta laittaneensa vahingossa lääkärille väärän tekstin. Hän ei kuitenkaan ollut missään vaiheessa luvannut kantelijalle, että päiväraha myönnetään. Virheellisen tekstin vahvistaa myös asiaa tutkinut Kelan terveysosasto. Vakuutussihteerin asiantuntijalääkärille laittama teksti kuului: ”Vakuutettu ei ole mielestäni työkyvyttö-
n huonon paineen sietokyvyn ja pelkotoilojen ja paniikkioireiden vuoksi”. Vaihtamalla sanan työkyvyttö-
n paikalle työkykyinen, lauseen merkitys muuttuisi päinvastaiseksi. Oikeudenkäyntikuluja oli korvattu Etelä-Suomen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunnan lausunnon perusteella osittain, koska hakija oli todettu työkyvyttömäksi.

Oikeusasiamiehen ratkaisun mukaan lähettämällä virheellisen tekstin asiantuntijalääkärille on vakuutussihteeri laiminlyönyt asian riittävän huolellisen käsittelyn. Kantelijan tekemän valituksen perusteella sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on kumonnut Kelan kieltävän päivärahapäätöksen ja kantelija oli oikeutettu saamaan päivärahaa hakemaltaan ajalta, eikä oikeusasiamies katso asian vaativan tältä osin enempää selvittämistä. Oikeusasiamiehen mukaan kaikkeen inhimilliseen toimintaan sisältyy aina virheen mahdollisuus. Jos virhe tapahtuu, olisi ensiarvoisen tärkeää myöntää tapahtunut virhe ja pyrkiä selvittämään asia jälkikäteen avoimesti. Tässä tapauksessa asian vaiheet ovat tulleet esiin asteittain tapahtumia selvitellessä, eivätkä avoimesti ja ilman viivytystä. Oikeusasiamies kehottaa Kelaä ottamaan käsiteltäväkseen kantelijan korvausvaatimus, että hänen kulunsa korvataan kokonaisuudessaan unohtamatta henkistä kärsimystä. Vakuutussihteerin tietoon oikeusasiamies saattaa käsityksensä hänen huolellisuusvelvollisuuden laiminlyönnistä.

Kantelun ratkaisussa perusteena käytetyt lainkohdat: vahingonkorvauslaki, perustuslaki 21 § 1 mom. ja 2 mom., hallintolaki 6 § sekä hallintolainkäyttölaki 53 § ja 56 §.

Tutkimustulokset:

Kantelu on tehty, koska vakuutussihteeri oli luvannut kantelijalle laittaa puoltavan lausunnon asiantuntijalääkärille ja esittää, että sairauspäiväraha myönnettäisiin. Vakuutussihteeri oli kuitenkin ilmoittanut myöhemmin kantelijalle olleensa hakemuksen hylkäämisen kannalla. Kantelija oli jo aikaisemmin valittanut Kelan antamasta hylkäävästä sairauspäivärahapäätöksestä, ja muutoksenhakuasteessa oli kumottu jo Kelan antama hylkäävä päätös. Samalla hänelle oli korvattu osa oikeudenkäyntikuluista. Tässä kantelussa kantelija haluaa kuitenkin, että Kela korvaa hänelle kaikki virheellisen päätöksenteon seurauksena syntyneet oikeudenkäyntikulut unohtamatta korvauksia henkisestä kärsimyksestä. Lopulta selvisi, että virhe oli johtunut va-

kuutussihteerin virheellisestä lausunnosta asiantuntijalääkärille. Oikeusasiamiehen mukaan asia ei vaadi tältä osin enempää selvittämistä, koska kantelijalle oli muutoksenhakuasteessa myönnetty kuitenkin sairauspäiväraha ko. ajalta. Hän ottaa kuitenkin kantaa tapahtumien selvittelyyn, koska asian vaiheet ovat tulleet ilmi asteittain. Hän korostaa, että on tärkeää myöntää tapahtunut virhe ja pyrkiä muutoinkin selvittämään se avoimesti. Kantelijan vahingonkorvausvaatimuksen osalta oikeusasiamies kehottaa Kelaä ottamaan se käsiteltäväkseen ja arvioimaan omaa menettelyään asiassa. Kelaä on pyydetty ilmoittamaan toimenpiteistään oikeusasiamiehelle määräajassa.

6.4 Eläkeläisalennuksiin oikeuttavat merkinnät sairausvakuutuskortissa (1207/2006)

Tapaus lyhyesti:

Kantelija on Iso-Britannian kansalainen, mutta asuu pysyvästi Suomessa. Kantelija on jäänyt varhaiseläkkeelle loppuvuodesta 2002 ja vanhuuseläkkeelle maaliskuussa 2006 täytettyään 60 vuotta. Hän on saanut siitä alkaen täyttä eläkettä Isosta-Britanniasta. Kantelija on tehnyt kantelun oikeusasiamiehelle, koska Kela on kieltäytynyt antamasta hänelle sellaista sairausvakuutuskorttia, jolla hänen olisi mahdollista saada muun muassa alennusta matkalipuista.

Kelalla oli vuonna 2006 käytössä vielä kuvallinen sairausvakuutuskortti, johon voitiin lisätä eläkealennuksiin oikeuttavia merkintöjä. Kuvallinen sairausvakuutuskortti otettiin käyttöön 1990-luvulla ja asiakkaiden toivomuksesta Kela otti korttiin lisäpalveluna eläkkeensaajamerkinnän ja merkinnät oikeuksista eläkkeensaajien matkustusalennuksiin. Kortissa voi olla merkinnät Finnair, Matkahuolto ja VR. Eläke merkinnät tehdään kansaneläkkeen ja työeläkkeen saajille Kelan omista tietokannoista saatavien tietojen perusteella ohjelmallisesti, eikä käsittelijä voi itse ratkaista sitä, onko henkilöllä oikeutta merkintään. Merkintää ei tehdä jos eläke on määräaikainen, osa-aikainen, perhe-eläke tai ulkomaan eläke, koska niiden osalta valvontaa ei voida tehdä ohjelmallisesti eikä muutoinkaan luotettavasti.

Oikeusasiamiehen arvioinnin mukaan eläkeläismerkinnöissä ei ole kyse Kelan myöntämistä sosiaaliturvaetuksista tai sairausvakuutuksen toimeenpanon kannalta välttämättömistä merkinnöistä, vaan ne ovat ennemminkin eläkeläisille suunnattu lisäpalvelu. Vaikka kortissa olisivatkin Finnair Oy:n, VR Yhtymä Oy:n tai Oy Matkahuolto Ab:n merkinnät, tekevät nämä yhtiöt kuitenkin päätökset alennuksista itsenäisesti. Kela vain helpottaa näitä yhtiöitä tunnistamaan ne eläkkeensaajat, joille alennukset on suunnattu. Sairausvakuutuslain 15 luvun 1 §:n

mukaan Kelalla on harkintavalta korttiin tehtyjen merkintöjen osalta, ja se voi merkitä korttiin myös muita hyväksymiään tietoja. Oikeusasiamies on aikaisemmin käsitellyt kantelua, jossa oli kyse eläkkeensaajamerkinnän tekemisestä henkilölle myönnetyn määräaikaisen eläkkeen johdosta. Tällöin asia ratkaistiin kehottamalla kantelun tekijää ottamalla yhteyttä suoraan edellä mainittujen yhtiöiden puoleen eläkeläisalennuksen saamiseksi.

EU-kansalaisilla on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Suomessa yhdenvertaisuus on kirjattu perusoikeutena perustuslain 6 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eli samanlaisia tapauksia tulee kohdella samalla tavoin. Tältä osin oikeusasiamies on käsitellyt kahta muuta samantapaista kantelua, joissa kyse on ollut Suomen kansalaisten ulkomailta saamansa eläkkeen merkinnöistä Kela-korttiin. Myös heidän kohdallaan merkinnän tekemisen esteenä on ollut se, että kyse on ulkomailta saatavasta eläkkeestä, josta Kela ei saa tietoa ohjelmallisesti. Oikeusasiamiehen mukaan kyse ei ole siitä, että Kela kohtelisi ihmisiä eri tavalla esimerkiksi kansalaisuuden tai muun henkilöön liittyvän seikan perusteella. Kela on todennut luottaneensa siihen, että ulkomailta eläkettä saavat pystyvät turvaamaan oikeutensa yhdenvertaiseen kohteluun palvelun tarjoajilta. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut ja asia on ollut Kansaneläkelaitoksen pohdittavana myös VR:n menettelystä Euroopan komissiolle tehdyn kantelun yhteydessä. Se, että ulkomailta eläkkeen saavat joutuvat hankkimaan eläkeläisalennuksiin oikeuttavat merkinnät itse edellä mainituilta yhtiöiltä, aiheuttaa heille jonkin verran ylimääräistä vaivaa verrattuna niihin, jotka saavat eläkeläismerkinnät sairausvakuutuskorttiinsa. Tästä huolimatta oikeusasiamies piti Kelan sen hetkistä käytäntöä eläkeläismerkintöjen tekemisessä Kela-korttiin ongelmallisena yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Eläkkeensaajia ei saisi kohdella eri tavalla pelkästään sen perusteella, että Kela ei saa ulkomailta maksetusta eläkkeestä ohjelmallista tietoa.

Kelan hallitus onkin 28.2.2008 tekemällään päätöksellä päättänyt luopua uusien kuvallisten Kela-korttien toimittamisesta asiakkaille vuoden 2008 loppupuolella. Päätöksen taustalla on mm. käteismaksutoiminnoista luopuminen laitoksen toimistoissa, sekä vuonna 2004 käyttöön otetusta poliisin myöntämästä maksullisesta henkilökortista, johon on mahdollista saada myös sairausvakuutustietoja. Tämän muutoksen myötä oikeusasiamiehen mukaan poistuisi yhdenvertaisuusperiaatteen ongelmallisuus, kun sairausvakuutuskorttiin ei tehtäisi lainkaan alennukseen oikeuttavia merkintöjä. Lisäksi Kelan vuonna 2007 aloittama käytäntö antaa kuljetuspalvelujen tarjoajille todistuksia siitä, vastaako henkilön ulkomailta saama eläke sellaista suomalaista eläkettä, joka oikeuttaa alennusmerkintään, on tarjonnut ulkomailta eläkkeen

saajille mahdollisuuden saada laitoksen myöntämä alennuskortti. Näin menettelemällä voi myös tämä kantelija saada todistuksen eläkkeistään Kelalta ja sitten mahdollisesti hakea VR:n myöntämän seniorikortin. Nämä lausumansa käsitykset oikeusasiamies saattaa myös Kelan tietoon.

Kantelun ratkaisussa perusteena käytetyt lainkohdat: sairausvakuutuslaki 5 luku, 15 luku 1 §, 16 luku, 19 luku 5 § 1 mom., EU:n perustamissopimus, EU:n sosiaaliturva-asetus 1408/71 ja perustuslaki 6 §.

Tutkimustulokset:

Kantelu on tehty, koska kantelijan mielestä Kelan olisi pitänyt myöntää hänelle sellainen eläkeläisen sairausvakuutuskortti, jolla hänen olisi mahdollista saada muun muassa alennusta matkalipuista. Hän vetoaa siihen, ettei häntä kohdella yhdenvertaisesti Suomesta eläkkeensä saavien kanssa. Kela ei ollut myöntänyt tätä korttia, koska kantelija saa eläkkeensä Isosta-Britanniasta eikä Kela saa tietoja ulkomailta maksetuista eläkkeistä järjestelmiinsä. Kela myöntää eläkkeensaajan sairausvakuutuskortin vain sellaisille eläkkeensaajille joiden eläketiedot se saa järjestelmiinsä. Oikeusasiamiehen mukaan kyse ei ole siitä, että Kela kohtelisi ihmisiä eri tavalla esimerkiksi kansalaisuuden tai muun henkilöön liittyvän seikan perusteella. Kela on todennut luottaneensa siihen, että ulkomailta eläkettä saavat pystyvät turvaamaan oikeutensa yhdenvertaiseen kohteluun palvelun tarjoajilta.

Eläkeläismerkinnät sairausvakuutuskorteissa eivät perustu mihinkään lakiin, vaan Kela on laittanut merkinnät eläkeläisille suunnattuna lisäpalveluna helpottamaan matkustuspalveluntuottajia tunnistamaan ne eläkkeensaajat, joille alennukset on suunnattu. Vaikka kortissa olisikin Finnair Oy:n, VR Yhtymä Oy:n tai Oy Matkahuolto Ab:n merkinnät, tekevät nämä yhtiöt kuitenkin päätökset alennuksista itsenäisesti. Oikeusasiamies piti näitä merkintöjä kuitenkin yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmallisina. Kela on kuitenkin tehnyt päätöksen jättää merkinnät kokonaan pois korteista. Lisäksi Kela antaa jatkossa pyynnöstä todistuksia ulkomaisten eläkkeiden saajille siitä, vastaako henkilön ulkomailta saama eläke sellaista suomalaista eläkettä, joka oikeuttaa alennusmerkintään. Tällaisella todistuksella myös tämä kantelija voi saada matkustuspalveluntuottajalta alennuksiin oikeuttavan seniorikortin.

6.5 Kelan antaman neuvonnan virheellisyys ja virheet takaisinperintäasian käsittelyssä (2350/2003)

Tapaus lyhyesti:

Kantelija oli kertomansa mukaan työskennellyt jonkin aikaa samanaikaisesti saadessaan vanhempainrahaa. Hän kertoi että Espoon keskuksen Kelan toimisto oli vaatinut häntä ilmoittamaan työskentelyjaksot kirjallisesti. Hän oli kuitenkin saanut myöhemmin Kelalta ilmoituksen, että työskentelyjaksot voi ilmoittaa myös puhelimitse. Lisäksi hän kertoi, että toimiston virkailija oli vasta vanhempainrahakauden päättyessä ilmoittanut hänelle, että hän olisi voinut pyytää etuutta maksettavaksi vasta jälkikäteen ja näin välttyä takaisinperintäprosessilta.

Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan kantelija ei ollut tyytymätön saamiensa etuuspäätösten lopputuloksiin, vaan hänen arvostelunsa Kelaa kohtaan kohdistuu hänelle annettuihin neuvoihin ja hänen saamaansa asiakaspalveluun muutoinkin, sekä takaisinperintäasian viivästymiseen. Oikeusasiamies katsoo Kelan Espoon keskuksen toimiston osittain laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä kantelijan etuusasioita asianmukaisesti, minkä seurauksena takaisinperintäasian käsittely on myös osittain viivästynyt. Lisäksi kantelija on saanut ristiriitaista tietoa siitä, miten hänen täytyy toimia asiassa. Oikeusasiamies tyytyi saattamaan esittämänsä näkemykset kelan tietoon ja vastaisen varalle huomioon otettavaksi. Kelan toimistonjohtajan mukaan uuden hallintolain myötä pitäisi kehittää uusi käytäntö, olisi tarkistettava toimiston sisäiset ja Kelan yleiset menettelytavat.

Kantelun ratkaisussa perusteena käytetyt lainkohdat: perustuslaki 21§1. mom., hallintomenettelylaki 4§, hallintolaki 8§, 1. mom., 7§, ei toimenpiteitä tapauksen johdosta.

Tutkimustulokset:

Kantelu oli tehty, koska Kelan toimisto oli vaatinut kantelijaa ilmoittamaan vanhempainrahakauden työskentelyjaksot kirjallisesti mutta myöhemmin hän oli saanut tietää, että ne olisi voinut ilmoittaa myös puhelimitse. Hän oli myöhemmin saanut tietää myös että hän olisi voinut välttää etuuden takaisinperinnän hakemalla etuuden takautuvasti jälkikäteen. Kantelija koki, että häntä oli neuvottu väärin. Virhe johtui siitä, että kantelija oli saanut ristiriitaista tietoa Kelan toimistosta miten hänen täytyy toimia asiassa. Takaisinperintäasiassa kantelija valitti käsittelyn viivästymisestä. Oikeusasiamiehen mukaan kantelija ei ollut kuitenkaan kärsinyt asiassa oikeudenmenetyksiä Kelan käsittelyvirheiden johdosta, eikä ole myöskään aihetta

epäillä toimiston viivytelleen tahallaan asian käsittelyssä. Virheet ovat oikeusasiamiehen mielestä seurausta huolimattomuudesta, sekä Kelan siirtymisestä sähköiseen asiakirjajärjestelmään, joka aiheutti muutoksia työskentelytavoissa. Kantelijan asioiden käsittely ei siis ole edennyt kaikilta osin viivytyksettä ja huolellisesti ja tämän näkemyksen oikeusasiamies saattaa myös Kelan tietoon.

6.6 Viranomaisen neuvonnan asianmukaisuus ja huolellisuus (1351/2008)

Tapaus lyhyesti:

Kantelija oli ajanut autollaan ilveksen päälle ja saanut paikalle tulleet poliisilta väärää tietoa eläimen suhteen. Poliisi oli luvannut ilveksen kantelijalle, koska paikallinen riistanhoitoyhdistys ei sitä itselleen huolinut. Poliisi ei osannut suoralta kädeltä sanoa, kenelle ilves kuuluu ja todennut, ettei poliisilla ole mahdollisuutta säilyttää kuollutta eläintä. Hän oli luvannut, että kantelija voi viedä ilveksen kotipakastimeensa odottamaan tietoa kohtalostaan ja luvannut soittaa myöhemmin samana päivänä jos kantelija ei voisikaan ilvestä pitää itsellään. Poliisi oli virheellisesti olettanut kantelijan kuuluvan paikalliseen metsästysseuraan.

Poliisi oli yrittänyt saman päivänä tavoitella asiasta tietävää tahoa siinä onnistumatta ja myöhemmin unohtanut asian. Myöhemmin selvisi, että eläin olisi metsästyslain 83 § nojalla kuulunut valtiolle ja sitä olisi pitänyt tarjota ympäristökeskukselle tai heidän osoittamalleen taholle. Perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon periaate täytyy huomioida, eli asiassa ei saisi jäädä sijaa väärinkäsityksille, viranomaisen olisi varmistuttava lain sisällöstä ja neuvonnan oikeellisuudesta. Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on hoidettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Päätös on saatettu ko. konstaapelin tietoon sekä kihlakunnan poliisipäällikölle ja Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosastolle.

Kantelun ratkaisussa perusteena käytetyt lainkohdat: metsästyslaki 83 §, perustuslaki 21 § ja valtion virkamieslaki 14 §.

Tutkimustulokset:

Kantelijan mielestä onnettomuuden johdosta poliisin taholta suoritettu tutkinta sekä hänen poliisilta saamansa neuvonta oli ollut epäasianmukaista. Virhe on johtunut poliisin huolimat-

tomuudesta. Hän ei ollut saanut selvitettyä asiaa heti, ja lopulta hän oli unohtanut koko asian. Poliisi oletti, että autoilija on metsästysseuran jäsen, eikä tarkistanut asiaa. Oikeusasiamiehen mukaan viranomaisella on velvollisuus neuvoa ja opastaa asiakasta siten, ettei asiassa jää sijaa väärinkäsityksille. Oikeusasiamiehen mielestä oli ollut selvää, että poliisin antama ohjaus oli ollut virheellistä. Koska poliisi oli jälkikäteen pyrkinyt korjaamaan virheelliseksi osoittautunutta näkemystään siitä, kenelle ilves kuuluu, katsoi oikeusasiamies, ettei poliisin menettely aiheuta toimenpiteitä. Oikeusasiamiehen mukaan tutkinta on ollut asianmukaista.

6.7 Virhe sairauspäiväraha-asian selvittämisessä (2197/2007)

Tapaus lyhyesti:

Kelalla unohdettiin kertoa, että sivutyöt eivät saa olla samalta alalta kuin entisen päätyön ansiot. Kantelija oli Kelan toimistossa kysellyt, onko työansioden määrällä vaikutusta päiväraha-oikeuteen. Hänen mukaansa virheelliset neuvot johtivat lopulta sairauspäivärahan takaisinperintään. Lisäksi kantelija katsoi Kelan apulaisjohtajan kohdelleen häntä ylimalkaisesti.

Kantelija ei tullut maininneeksi asioidessaan, että hänen sivutulonsa ovat kuitenkin huomattavan suuret (1400 euroa). Tämän vuoksi asiakaspalvelijalle on jäänyt käsitys että kantelijan sivutyöskentely on niin vähäistä, että syvempää selvittelyä ei pidetty tarpeellisenä. Itä-Suomen aluekeskus on selvityksessään todennut, että Kansaneläkelaitoksen vuodesta 2005 alkaen voimassa ollut sisäinen etuusohje jättää osittain avoimeksi sen, miten sivutöiden jatkamiseen ja niistä saataviin tuloihin tulisi suhtautua. Kelan terveys- ja toimeentuloturvaosasto aikoi selvittää työkyvyttömyyden selvittämistä koskevaa ohjetta.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että asiassa on jäänyt liian vähälle huomiolle se seikka, että kantelijan ilmoittamat sivutyöt olivat samankaltaista työtä kuin hänen päätyönsä, josta hän oli jäänyt sairaslomalle. Hän totesi myös, ettei ole näyttöä siitä, että apulaisjohtaja olisi käyttäytynyt ylimielisesti kantelijan asiaan. Tältä osin asia ei anna aihetta toimenpiteisiin. Myös päivärahan takaisinperinnän osalta ei ole aihetta toimenpiteisiin. Oikeusasiamies saattoi asian Kelan vakuutuspiirin tietoon ja lisäksi hän saattoi käsityksensä Kelan sairauspäivärahaa koskevan ohjeistuksen täsmentämistarpeesta kelan tiedoksi sekä pyysi sitä toimittamaan selvityksen lausunnossaan mainitsemastaan etuusohjeiden täsmentämisestä ja sen tuloksista.

Kantelun ratkaisussa perusteena käytetyt lainkohdat: perustuslaki 21 § 1 mom., hallintolaki 8 § 1 mom. ja 31§ sekä sairausvakuutuslaki 14 § ja 8 luku 4 §.

Tutkimustulokset:

Kantelu on tehty, koska kantelija kertoi saaneensa virheellisiä neuvoja Kelan asiakasneuvojalta koskien sivutyöansioden vaikutuksesta sairauspäiväraha-oikeuteen. Tämä johti lopulta sairauspäivärahan takaisinperintään. Kantelija arvostelee myös toimiston apulaisjohtajan käyttäytymistä asian selvittämisen yhteydessä. Virhe on johtunut siitä, että asiakasneuvoja ei ollut ottanut tarkemmin selvää asiakkaan sairauslomalla tekemästä työn luonteesta eikä sen määrästä. Toisaalta asiakas ei ole ilmoittanut tietojaan tarkemmin.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että asiassa on jäänyt liian vähälle huomiolle se seikka, että kantelijan ilmoittamat sivutyöt olivat samankaltaista työtä kuin hänen päätyönsä, josta hän oli jäänyt sairauslomalle. Hän totesi myös, ettei ole näyttöä siitä, että apulaisjohtaja olisi käyttäytynyt ylimielisesti kantelijan asiaan. Tältä osin asia ei anna aihetta toimenpiteisiin.

6.8 Virheet työnhakijan neuvonnassa (4204/2009)

Tapaus lyhyesti:

Kantelija arvosteli 5.11.2009 päivätyssä kirjoituksessaan Kouvolan työ- ja elinkeinotoimiston ja sen virkailijan menettelyä hänen työharjoitteluasiansa käsittelyssä. Hän kertoo saaneensa virheellistä neuvontaa toimistosta, minkä seurauksena hän ei täyttänyt työssäoloehtoa. Lisäksi hän kertoo saaneensa toimistosta virheellistä tietoa liittyen velvollisuuteensa hakea koulutuspaikkaa yhteishaussa. Kantelija tiedustelee mahdollisuuttaan hakea vahingonkorvausta aiheutuneesta vahingosta.

Kantelija oli tapahtuma-aikaan raskaana, joten hänellä ei ollut sen vuoksi velvoitetta hakea koulutukseen yhteishaussa. Hän oli saanut virheellistä neuvoa myös koskien työssäolovelvoitteensa täyttymistä. Hänelle oli virheellisesti kerrottu velvoitteen täyttyvän, vaikka näin ei tapahtunutkaan. Eduskunnan oikeusasiamies viittaa perustuslain 21 §:ään asian käsittelyn asianmukaisuudesta ja aiheettomasta viivytyksestä sekä hallintolain 8 §:n 1 momenttiin neuvonnasta jonka antamiseen kuuluu myös huolellisuusvelvollisuus. Hän toteaa, että Te-

toimiston virkailija olisi voinut hakea varmistusta asian tulkinnessa esim. toimiston työttömyysturvayksiköltä.

Oikeusasiamies lähetti päätöksensä toimistolle ja työvoimaneuvojalle tiedoksi, sekä myös Kaakkois-Suomen Ely-keskukselle. Hän toteaa, ettei oikeusasiamiehen tehtäviin kuulu vahingonkorvausasioiden ratkaiseminen, mutta toteaa että kantelija voi luonnollisesti halutessaan esittää Te-toimistolle yksilöidyn korvausvaatimuksensa puutteellisten neuvojen hänelle aiheuttamasta vahingosta.

Kantelun ratkaisussa perusteena käytetyt lainkohdat: perustuslaki 21 § ja hallintolaki 8 § 1 mom.

Tutkimustulokset:

Kantelijan mukaan häntä on neuvottu virheellisesti työharjoitteluasiassa, työssäoloehdon täyttymisen osalta sekä velvollisuudesta hakea koulutuspaikkaa yhteishaussa. Työ- ja elinkeinotoimiston virkailija ei ollut ottanut tarpeeksi huolellisesti selvää asiakkaan tilanteesta ja näin ollen antanut virheellisiä neuvoja. Kantelija oli työ- ja elinkeinotoimistossa asioidessaan halunnut selvittää työssäoloehdonsa täyttymistä työharjoittelujaksojen aikana. Virkailija oli virheellisesti kertonut, että kantelijan työssäoloehto olisi tullut jo täyteen. Oikeusasiamies totesi, että vallitsevan oikeuskäytännön mukaan kantelijalla ei ole ollut raskautensa vuoksi velvollisuutta hakea opiskelupaikkaa yhteishaussa, vaikka työ- ja elinkeinotoimistossa oli näin häntä ohjattu tekemään. Oikeusasiamies katsoi, että virkailija olisi voinut varmistaa asian esimerkiksi toimiston työttömyysturvayksiköltä. Oikeusasiamiehelle ei kuulu vahingonkorvausasioiden ratkaiseminen vaan kantelija voi halutessaan esittää korvausvaatimuksen neuvon hänelle aiheuttamasta vahingosta Te-toimistolle.

6.9 Kansaneläkelaitoksen neuvontavelvollisuus (33/2003)

Tapaus lyhyesti:

Kantelija arvosteli 1.1.2003 päivätyssä kirjeessään Kansaneläkelaitoksen Jyväskylän toimiston menettelyä sairaspäiväraha-asiassaan. Häntä ei kantelun mukaan ohjattu ilmoittautumaan työnhakijaksi työvoimatoimistoon, kun hänen oikeutensa sairaspäivärahaan päättyi ja hän odotti päätöstä hakemaansa työkyvyttömyyseläkkeeseen. Kun eläkehakemus sittemmin hylät-

tiin, kantelijalla ei ollut oikeutta työttömyysturvaan kyseiseltä ajalta. Hänen mukaansa neuvonnan laiminlyöminen aiheutti hänelle noin 6000 euron taloudellisen menetyksen, josta hän vaatii korvausta.

Kantelijan mukaan hän oli tiedustellut tahoa, mistä hän saa rahaa kun oikeus sairauspäivärahaan on päättynyt, hänelle oli vastattu ”ei ainakaan täältä”. Tapahtuma-aikaan voimassa olleen hallintomenettelylain 4 § mukaan viranomaisen oli tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava. 1.1.2004 voimaan tulleessa hallintolaissa on säännös myös viranomaisen neuvontavelvollisuudesta.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on perustuslain mukaan valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet sekä muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei voi määrätä korvauksien maksamisesta. Oikeusasiamies saattoi käsityksensä Kelan neuvontavelvollisuudesta sekä toimistojen ohjeistamisesta Kelan tietoon.

Kantelun ratkaisussa perusteena käytetyt lainkohdat: työttömyysturvalaki 3 luvun 3 § 3. mom. ja HE 115/2002.

Tutkimustulokset:

Kantelijan mukaan häntä ei ollut ohjattu ilmoittautumaan työnhakijaksi työvoimatoimistoon, kun hänen oikeutensa sairaspäivärahaan päättyi ja hän odotti päätöstä hakemaansa työkyvyttömyyseläkkeeseen. Kun eläkehakemus sittemmin hylättiin, kantelijalla ei ollut oikeutta työttömyysturvaan kyseiseltä ajalta. Virhe johtui siitä, että Kelan asiakasneuvoja ei ollut täyttänyt laissa mainittua neuvontavelvollisuuttaan. Myös oikeusasiamiehen mukaan asiakasneuvoja ei ollut hoitanut neuvontavelvollisuuttaan. Kantelussa vaadittuun vahingonkorvausvaatimukseen ei oikeusasiamies voi ottaa kantaa. Kantelija voi esittää vahingonkorvausvaatimuksensa suoraan Kelalle.

6.10 Potilastiedot on pidettävä salassa (1840/2010)

Tapaus lyhyesti:

Kantelija arvosteli Vaasan kaupungin sosiaali- ja terveystoimen nuorisoaseman psykiatrian erikoislääkärin menettelyä. Hän kertoi käyneensä erikoislääkärin vastaanotolla 18.5.2010.

Tuolloin kantelija näki muiden potilaiden terveydentilaa koskevia tietoja. Hän näki vastaanottohuoneen pöydällä päällimmäisenä veljeään koskevat tiedot ja sai tietää tämän kärsivän masennuksesta. Lisäksi hän moitti erikoislääkärin väheksyvää suhtautumista hänen psyykkiseen oireiluunsa. Kantelija oli myös tyytymätön siihen, että erikoislääkäri ei puoltanut hakemusta terapian jatkamiseksi.

Selvityksestä ilmenee, että olosuhteet tapahtumahetkellä ovat olleet hieman tavallisuudesta poikkeavat. Nuorisoasema, jolla lääkärin vastaanotto sijaitsee, oli juuri remontin jälkeen muuttanut takaisin normaalitiloihinsa. Kalusteiden muuttaminen oli vielä kesken ja sen vuoksi tilojen kalustus oli vielä puutteellinen. Tämän vuoksi kantelija ja lääkäri olivat istuneet normaalia lähempänä toisiaan. Kantelija oli sattumalta nähnyt seuraavan potilaan paperit, kun lääkäri nosti hänen paperinsa pois pinkasta, jossa ne olivat päällimmäisenä.

Oikeusasiamies toteaa, että lääkäri rikkoi menettelyllään hänelle laissa säädettyä salassapitovelvollisuutta. Hän antaa lääkärille huomautuksen vastaisen varalle lainvastaaisesta menettelystä. Muista kantelussa ilmenneistä asioista hän toteaa, että niiltä osin hänellä ei ole aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Kantelun ratkaisussa perusteena käytetyt lainkohdat: perustuslaki 10 §, 19 § 3 mom., 21 §, 22 §, potilaslaki 13 § 1 mom. henkilötietolaki 5 § sekä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettu laki 24 § 1 mom. 25. kohta.

Tutkimustulokset:

Kantelu on tehty siksi, että kantelija kertoo nähneensä muiden asiakkaiden terveystietoja käynnillään erikoislääkärin vastaanotolla. Kantelija oli nähnyt myös veljensä potilastietoja joiden mukaan veli kärsi masennuksesta. Kantelija moitti myös lääkärin väheksyvää suhtautumista hänen psyykkiseen oireiluunsa ja oli tyytymätön siihen ettei lääkäri puoltanut hakemusta terapian jatkamiseksi. Virhe johtuu lääkärin vastaanottotilojen poikkeuksellisista oloista, joiden takia kantelija näki lääkärin paperit. Oikeusasiamiehen mukaan lääkäri rikkoi laissa säädettyä salassapitovelvollisuutta, tähän eivät vastaanottotilojen poikkeavat olokaan pitäisi vaikuttaa. Muiden kantelussa esiintyneiden asioiden osalta ei oikeusasiamiehellä ole aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

6.11 Salassa pidettävien asiakirjojen käsittely ja asiakirjojen luovuttaminen henkilöllisyyttä tarkastamatta sosiaalipalvelukeskuksessa (941/2007)

Tapaus lyhyesti:

Kantelija arvosteli avopuolisonsa asiapapereiden käsittelyä Kajaanin sosiaalipalvelukeskuksessa. Hänen avopuolisonsa oli käynyt jättämässä sosiaalipalvelukeskukseen toimeentulotukihakemukseen tarvittavia liitteitä. Toimiston vahtimestari oli ottanut valokopiot toimiston käytävällä sijainneella myös asiakkaiden itsenäiseen käyttöön tarkoitetulla kopiokoneella ja antanut alkuperäiset paperit takaisin asiakkaalle. Kantelijan avopuoliso oli palannut kuitenkin takaisin tuomaan puuttuvia liitteitä noin puolen tunnin kuluttua ja oli havainnut kopiokoneen viereisellä pöydällä toimiston käytävällä heidän perhettään ja kantelijaa koskevia papereita. Vahtimestari ei tuolloin ollut paikalla, joten hän antoi puuttuvan liitteen sosiaalivirkailijalle ja mainitsi hänelle, että pöydälle oli jäänyt salassa pidettäviä asiakirjoja. Virkailija ei pyytänyt anteeksi, eikä pahoitellut asiaa. Hän myös luovutti pöydällä olleet asiakirjat avopuolisolle tarkistamatta tämän henkilöllisyyttä.

Vahtimestari oli unohtanut inhimillisen erehdyksen vuoksi osan asiakkaan alkuperäisistä papereista kopiokoneeseen ja seuraava koneen käyttäjä oli nostanut ne syrjään viereiselle pöydälle. Vahtimestari oli ollut kyseisenä päivänä yksin työssä neuvonnassa, joten hänen tarkkaavaisuutensa oli todennäköisesti herpaantunut, kun hän oli joutunut palvelemaan useita asiakkaita samanaikaisesti.

Oikeusasiamies toteaa, että vaikka kiire saattaa lisätä virheiden mahdollisuutta, se ei poista asianomaisen vastuuta suorittaa tehtävänsä asianmukaisella huolellisuudella. Hän katsoo vahtimestarin menetelleen huolimattomasti jättäessään asiakkaan salassa pidettäviä asiakirjoja kopiokoneeseen, johon myös muilta asiakkailta oli pääsy. Oikeusasiamies ottaa kantaa sosiaalivirkailijan menettelyyn todeten, että hänellä ei ollut erityistä syytä epäillä asiakirjoja pyytäneen asiakkaan henkilöllisyyttä. Hän kiinnittää kuitenkin sosiaalityöntekijän huomiota vastaisen varalle velvollisuuteen varmistua asiakkaan henkilöllisyydestä asiakirjoja luovutettaessa.

Oikeusasiamies kommentoi myös Kajaanin sosiaalipalvelukeskuksen menettelyä ja korostaa perustuslain 22 §:ssä mainittua yksityiselämän suojan toteutumista sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 §:ään sisältyvää tietojen asianmukaista suojaamista. Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan asiakkaalla on oikeus saada laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta tulee kohdella niin, ettei hänen ihmisarvoaan

loukata ja että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Mainitun lain 14 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä ovat salassa pidettäviä.

Oikeusasiamies halusi kiinnittää vahtimestarin huomiota vastaisen varalle huolellisuuteen salassa pidettävien asiakirjojen käsittelyssä, samoin sosiaalityöntekijän huomiota varmistua asiakkaan henkilöllisyydestä ja oikeudesta salassa pidettäviin tietoihin. Lisäksi hän kiinnitti Kajaanin kaupungin sosiaalipalvelukeskuksen huomiota asiakirjakopioinnin järjestämiseen siten, ettei salassa pidettäviä asiakastietoja joudu sivullisten tietoon. Hän on lähettänyt jäljennöksen päätöksestään Kainuun maakunta-kuntayhtymän tietoon sekä virastomestarille ja sosiaalityöntekijälle.

Kantelun ratkaisussa perusteena käytetyt lainkohdat: perustuslaki 22 §, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki 18 § ja sosiaalihuollon asiakaslaki 14 §.

Tutkimustulokset:

Kanteliija arvostelee sosiaalipalvelukeskuksen vahtimestaria perhettään koskevien asiakirjojen unohtamista yleisessä käytössä olleelle kopiokoneelle. Virkailija ei myöhemmin pyytänyt tätä anteeksi tai pahoitellut asiaa. Kantelun kohteena on myös virkailijan toiminta, kun hän oli antanut kantelijan asiakirjoja tämän avopuolisolle henkilöllisyyttä tarkistamatta. Virhe on tapahtunut, kun vahtimestari on kiireen vuoksi unohtanut kantelijan perhettä koskevia asiakirjoja yleisessä käytössä olevalle kopiokoneelle. Myöhemmin sosiaalityöntekijä oli luovuttanut nämä asiakirjat kantelijan puolisolle ilman että oli varmistunut hänen henkilöllisyydestään. Oikeusasiamies halusi kiinnittää vahtimestarin huomiota huolellisuuteen salassa pidettävien asiakirjojen käsittelyssä. Myös sosiaalityöntekijän tulisi varmistua asiakkaan henkilöllisyydestä ja oikeudesta salassa pidettäviin tietoihin.

7 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimusta tehtäessä ei ole ollut käytettävissä asiakkaan alkuperäisiä kanteluasiakirjoja, mikä tulee ottaa huomioon tutkimustuloksissa. Ei ole tiedossa, millaisia sanoja hän on käyttänyt kirjallisessa kantelussaan. Tämän vuoksi analyysit on tehtävä täysin oikeusasiamiehen tulkintoihin perustuen.

Tutkimuksessa käsiteltävät kantelut ovat kaikki melko erilaisia ja niitä on täytynyt analysoida tapauskohtaisesti juuri sen vuoksi. Toisaalta myös yhtäläisyyksiä löytyy tapausten välillä. Melkeinpä kaikissa tutkituissa tapauksissa ongelma on ollut, että asiakasneuvonnassa on asiakkaan sana virkailijan sanaa vastaan. Jälkikäteen on hankala löytää tietoja asioista, jos ne ovat täysin virkailijan ja asiakkaan muistin varassa eikä niitä ole kirjattu mihinkään ylös. Tämän vuoksi onkin todella hyvä uudistus Kelalla, että kaikki asiakaskäynnit ja niiden sisältö kirjataan uuden ATK-ohjelman myötä. Näin asiakkaan neuvontaa voidaan vielä etuuden ratkaisuvaiheessa tarkistaa. Jos ratkaisija huomaa, että asiakasta on unohdettu jossakin asiassa neuvota tai on neuvottu väärin, voi hän vielä ottaa asiakkaaseen yhteyttä ja korjata asian. Tällaista asiakkaan käyntien ja niiden aikana sovittujen asioiden ylöskirjaamista olisi syytä harkita myös muualla julkishallinnon asiakaspalvelussa.

Jos virhe kuitenkin tapahtuu, olisi hyvin tärkeää pyrkiä selvittämään se heti avoimesti ja yhteistyössä kaikkien osapuolien kesken. Julkishallinnon avoimuudella lisätään kansalaisten luottamusta viranomaisiin kohtaan. Monesti huonot kokemukset missä tahansa organisaatiossa jäävät päällimmäisiksi ihmisten mieleen ja niistä kerrotaan herkästi eteenpäin. Yksityisen sektorin asiakkaat voivat yleensä valita asiointipaikkansa, mutta julkisella sektorilla asioidessa tätä mahdollisuutta harvoin on. Esimerkiksi ruokakaupan voi valita vapaasti, mutta Kelan asioita ei voida hoitaa missään muualla kuin Kelassa.

Kun asiakas saa jotakin etuutta Kelalta ja olosuhteisiin tulee muutos, on tiedot ilmoitettava mahdollisimman pian Kelalle. Monesti asiakkaan ilmoittaessa olosuhdemuutoksesta, voi olla jo liian myöhäistä muuttaa etuuden maksuunpanoa. Helpointa olisi, jos asiakas tietäisi jo etuutta hakiessaan millaisia muutoksia on odotettavissa, mikä on käytännössä täysin mahdollonta. Isossa byrokraattisessa organisaatiossa ilmoituksesta päätöksen tekemiseen menee kuitenkin aikaa ja monesti ehtii jo muodostua liikamaksua, jota sitten asiakas joutuu maksamaan takaisin. Nykyään voidaan käyttää monia kanavia ilmoitukseen olosuhdemuutoksista ja siinä asiassa on tullut parannusta Kelan asiointitapoihin verrattuna aikaisempaan käytäntöön. Ke-

lan asiakasneuvoja on ohjeistettu asiakaspalvelutilanteessa ottamaan selvää asiakkaan elämäntilanteesta mahdollisimman kattavasti. Tällöin osataan ohjeistaa asiakasta hakemaan etuuksia, joihin hänellä olisi mahdollisesti oikeus ja tarkistamaan jo maksussa olevat etuudet mahdollisten olosuhdemuutosten takia.

Monesti asiakasneuvoja ei huomaa kertoa kaikkia asioita kerralla asiakkaalle ja tällöin asiakas kokee, ettei häntä ole neuvottu riittävästi. Asiakas voi myös tietämättömyyttään tai tahallisesti jättää kertomatta tarvittavia tietoja tai antaa vääriä tietoja. Lähtökohtaisesti Kelan ohjeen mukaan kuitenkin luotetaan asiakkaaseen. Periaatteessa asiakkaan pitäisi tietää miten hänen asiansa etenee viranomaisessa ja mitkä tiedot ovat tarpeellisia asian hoitamiseksi. Käytännössä tämä on täysin mahdotonta. Tällöin asiakasneuvojan tulisi kertoa yleisesti etuudesta, sen hakemisesta ja mitkä asiat siihen vaikuttavat ja miten ne siihen vaikuttavat. Kelan asiakasneuvojille on korostettu, että päätöstä ei kuitenkaan saa antaa asiakkaalle asiakaspalvelutilanteessa.

Joskus on käynyt niin, että asiakasneuvojat neuvovat asiakkaita asioissa, joista heillä ei itselläänkään ole varmaa tietoa. Tällöin olisi suotavaa selvittää asia joltakin toiselta toimihenkilöltä tai ohjeista. Varsinkin tilanteissa, joissa väärästä neuvosta voi olla vahinkoa asiakkaalle, täytyisi olla erityisen huolellinen antaessaan neuvoja. Voi olla, että asiakasneuvojat pelkäävät kasvojensa menettämistä asiakkaiden silmissä myöntäessään tietämättömyytensä. Jos asiakkaan kysymykseen ei Kelan asiakaspalvelussa löydy juuri sillä hetkellä vastausta, on ohjeistettu, että pyydetään asiakkaan yhteystiedot, kerrotaan että selvitetään asiaa ja otetaan myöhemmin yhteyttä.

Merkittäviä syitä asiakkaan neuvonnassa tapahtuviin virheisiin ovat inhimilliset erehdykset kun on ihmisistä kyse, eikä niitä voi mitenkään täysin ehkäistä. Asiakaspalvelutilannetta ei voi asettaa mihinkään tiettyyn kaavaan, vaan se on aina yksilöllinen. Tämä altistaa asiakasneuvonnan virheille. Asiakasneuvojan tulisi tehtävänsä puolesta muistaa aina, ettei anna henkilökohtaisten mielipiteiden tai sen hetkisen mielentilan vaikuttaa mitenkään asiakkaan saamaan kohteluun. Asiakkaalta tätä samaa ei voida odottaa. Asiakasneuvojan tulisi muistaa, että hänellä on lain mukaan aina neuvontavelvollisuus. Myös kiire ja resurssien puute lisäävät virheen mahdollisuutta asiakaspalvelussa.

Keinoja välttää virheet ja väärinymmärrykset julkishallinnon asiakaspalvelussa ovat asiakasneuvojan huolellisuus ja tarkkaavaisuus sekä ammattitaito ja – tieto. Työnantajan vastuulla on huolehtia tarpeellisesta koulutuksesta ja asianmukaisista työvälineistä. Myös riittävät re-

surssit vähentävät kiirettä asiakaspalvelutyössä ja näin ollen luovat hyvät mahdollisuudet hyvälle palvelulle. Kelalla marraskuussa 2011 käyttöön otettu ATK-ohjelma asiakaspalvelussa asiakaskäyntien kirjaamiseen, voisi tuoda hyvät mahdollisuudet vähentää virheitä asiakaspalvelussa. Ohjelman takia vielä ratkaisija voisi tarkistaa, mitä asiakkaalle on neuvottu ja miten häntä on ohjattu. Jos hän huomaa näissä puutteita tai virheitä, voi hän vielä korjata asian ennen lopullisen päätöksen antamista. Kun asiakaspalvelutilanteessa asiakasneuvoja vielä lopuksi kertoo asiakkaan kanssa sovitut asiat ja annetut neuvot, ehkäisee se väärinkäsityksiä.

Näiden pohdintojen ja johtopäätösten mukaan, vastuu Kelan asiakaspalvelussa on käytännössä pääosin asiakasneuvojalla. Hänen vastuullaan on antaa oikeita neuvoja ja huolehtia siitä, että asiakas ymmärtää ne oikein. Asiakkaan vastuulla taas on antaa pyydettyt tiedot jättämättä mitään tarpeellista kertomatta. Juridinen vastuu on siis neuvonnan osalta asiakasneuvojalla ja oikeellisten tietojen antamisen osalta asiakkaalla.

8 LÄHTEET

8.1 Kirjallisuuslähteet

- Eskola, J. & Suoranta, J. 2008. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Grönfors, M. 1985. Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.
- Heuru, K. 2003. Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Kela. 2007. Palvelun kehittäminen. Helsinki: Kela.
- Kulla, H. 2008. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.
- Kuusikko, K. 2000. Neuvonta hallinnossa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Mattila, H. 2004. Neuvontavelvollisuus Kelan asiakaspalvelussa. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Niemivuo, M. & Keravuori, M. 2003. Hallintolaki. Porvoo: WS Bookwell OY.
- Varto, J. 1992. Laadullisen tutkimuksen metodologia. Tampere: Tammer-Paino Oy.

8.2 Virallislähteet

- Kelan lakipalvelu 2011, n. d. Saatavilla. <http://www.edilex.fi/kela/fi/> (Luettu 25.10.2011).

8.3 Sähköiset lähteet

- Kela. 2011. a. Saatavilla:
<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/050302121704EH?OpenDocument>
 (Luettu 25. 10 2011).
- Kela. 2011. b. Saatavilla:
<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/020702152217HN?OpenDocument>
 (Luettu 25. 10 2011).
- Kela. 2011. c. Saatavilla:
<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/050302121704EH?OpenDocument>
 (Luettu 25. 10 2011).
- Kela. 2011. d. Saatavilla:
[http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/NET/130309143733PV/\\$File/Kela_organisatio2009_verkko.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/NET/130309143733PV/$File/Kela_organisatio2009_verkko.pdf?OpenElement) (Luettu 13. 11 2011).

- Kela. 2011. e. Saatavilla:
<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/071101173323EH?OpenDocument>
(Luettu 25. 10 2011).
- Kela. 2011. f. Saatavilla:
<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/210508114547PV?OpenDocument>
(Luettu 25. 10 2011).
- Kela. 2011. g. Saatavilla:
<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/210508114547PV?OpenDocument>
(Luettu 25. 10 2011).
- Kela. 2011. h. Saatavilla:
<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/210508114622PV?OpenDocument>
(Luettu 25. 10 2011).
- Kelan vuosikertomus 2007. 2008. Saatavilla:
[http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/NET/280408084213PV/\\$File/Kela_Vuosikertomus2007_net.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/NET/280408084213PV/$File/Kela_Vuosikertomus2007_net.pdf?OpenElement) (Luettu 25.10.2011).
- Kelan vuosikertomus 2010. 2011. Saatavilla:
[http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/NET/030511154549AK/\\$File/Kela_vsk10_FI_LR.pdf?openElement](http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/NET/030511154549AK/$File/Kela_vsk10_FI_LR.pdf?openElement) (Luettu 20.10.2011).
- Laki Kansaneläkelaitoksesta. 2001. Saatavilla:
<http://www.edilex.fi/kela/fi/lainsaadanto/20010731> (Luettu 25. 10 2011).
- Maistraatit. n.d. Saatavilla:
http://www.maistraatti.fi/fi/Palvelut/kotikunta_ja_vaestotiedot/Turvakielto/ (Luettu 8. 11 2011).